



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>

INI
Alla Spett. Direzione della *Revista Penale*,
Antonio Onaggio dell'A.
A. FERRACCIU

X
CINQUANT'ANNI DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

PROLUSIONE

al Corso libero di Storia delle Costituzioni politiche moderne

letta nella R. Università di Sassari addì 23 febbraio 1899.

ESTRATTO

dal periodico "Il Filangieri", N. 1 e 2 1900.

MILANO
SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA
Via Disciplini, 15
1900

ForTx
F

DEC 20 1930

Milano 1900 - Stab. Tip. Società Editrice Libreria - Via Disciplini,

Egredi e carissimi giovani,

Volge l'anno al tramonto, ed appena giunge fino a noi, come un'eco di lontani ricordi, la rimembranza delle feste iniziate sotto l'impulso dei generosi entusiasmi del popolo italiano, che erano state destinate a celebrare, fra i tripudi immensi della patria risorta, il giubileo delle istituzioni nazionali.

Il lieto sorriso dell'arte italiana, in forme nuove intervenuta a confondere, nell'inaugurarsi di una grande Esposizione nazionale, con le sue glorie, le glorie del patriottismo italico, proprio in quella città donde rifulse prima il senno politico del popolo accanto alla fedeltà di quella casa principesca, che, grande per tradizioni valorose di virtù ed abnegazione militare, seppe, stringendosi ad esso con profondo affetto, guidarne direttamente i destini, ci è appena tramandato alla memoria, oscurato da una serie di ricordi dolorosi, dei quali risentiamo ancor viva la commozione.

Quasi contemporaneamente alla commemorazione del cinquantenario anniversario dello Statuto e mentre si preparava e quando si apriva l'Esposizione di Torino, uno spirito di irrequieta inquietudine cominciò a determinarsi in tutta Italia nelle classi popolari, vuolsi pel rincaro del pane, degenerò ben presto in agitazioni, in tumulti, in insurrezioni, da ultimo, specie in talune città come a Milano, in vera sommossa contro lo Stato.

Quanto ne seguì è troppo noto, perchè debba richiamarvelo alla memoria, nell'attesa d'un atto di clemenza sovrana, destinato a profondarlo nell'oblio.

Ai moti del popolo, come sempre, fecero largo seguito le repressioni; a queste, uno spirito di reazione dominante ormai nelle sfere politico-sociali, con intensità di rado raggiunta per l'addietro.

Per tal modo coincidentemente con una delle più grandi commemorazioni storiche un rivolgimento sociale ben notevole: di qui la fioritura degli articoli e degli opuscoli che di recente han tratto ispirazione allo studio degli ultimi movimenti popolari, considerati ora come espressione di un generale malessere economico che travaglia la penisola, e necessaria avvertenza per avvisare a rimedii d'indole sociale, ora come ribollimento di passioni ostili alla forma delle nostre istituzioni politiche, e quindi monito severo per stringere sempre più i freni contro i partiti estremi, allo scopo di contenerne le intemperanze.

Frattanto, da quel contrasto noi deriveremo seria occasione di studiosa attrattiva a considerare, con occhio sereno, il cammino percorso, nei cinquant'anni di storia parlamentare di già trascorsi, dal genio politico degli Italiani.

* * *

Fra lo imperversare delle correnti reazionarie determinate, verso la fine del secolo, dalla diversa maniera di concepire e apprezzare le nostre istituzioni politiche, due soprattutto meritano di essere segnalate, per l'apparente contraddittorietà nella forma e la sostanziale identità nel risultato, che è determinazione di forme e consuetudini politiche affatto contraddicenti al genio ed ai costumi politici del popolo italiano.

Da un lato coloro, che, come già il Sonnino in un articolo notevole della *Nuova Antologia* (1), presi da quello scoramento innegabile che ha invaso l'universale rapporto al merito delle istituzioni rappresentative parlamentari, invocano, come rimedio ai mali politici d'Italia, il richiamo dei pubblici poteri ad un assoluto rispetto delle forme statutarie, con un ritorno puro e semplice alla lettera dello Statuto. Da altro lato, i democratici puri, che, come già il Mirabelli (2), ed altri molti prima di lui, nonchè il gruppo repubblicano parlamentare d'Italia, affermando quale « primo ed urgente bisogno del paese l'esame della Carta, con esplicazione razionale nel campo della legislazione tributaria, finanziaria, economica, civile, sociale », tendono in sostanza ad una mutazione *ab imis* della Carta stessa.

Gli uni e gli altri si traggono agli eccessi.

Invocando i primi, sostanzialmente, il ritorno al costituzionalismo germanico, proseguono una tendenza reazionaria verso gli antichi sistemi di governo personale, mascherato da false apparenze di liberalismo: gli altri, ispirandosi alle scapigliate teorie della democrazia radicale e disconoscendo la necessità di procedere gradatamente alla riforma delle istituzioni politiche e piuttosto per evoluzione storico-scientifica che per repentina

(1) Torniamo allo Statuto (*Nuova Antologia*, 1897, vol. 121, p. 9 e segg.).

(2) Del MIRABELLI è nota la conferenza su *Lo Statuto ed il diritto pubblico dell'Italia moderna*.

trasformazione, s'apprestano per tale guisa all'idea rivoluzionaria, che conduce diritto alla reazione.

A segnare la risoluzione del problema politico attuale, noi adotteremo, come mezzo conciliativo fra quelle due opposte tendenze, una via che potremmo preventivamente indicare, contrapponendovi i due seguenti principii:

a) Ritornare bisogna allo Statuto, ma solo con l'intento di ripristinare l'armonia dei poteri, dal cui spostamento, nei limiti rispettivi, derivano in gran parte i gravi mali del sistema parlamentare attuale;

b) Riformarlo conviene, ma solo in guisa di conciliare col rispetto della forma i più sicuri progressi segnalati dalla scienza, e dalla pratica delle libere istituzioni, segnatamente dalla nostra stessa esperienza.

Come, e per quali vie si pervenga ad abbracciare codeste formule, e di quali conseguenze giuridico-politiche esse siano suscettibili, nell'indagare l'azione esercitata dalla Costituzione italiana nei primi cinquant'anni di vita libera, è quanto appunto costituisce l'obbietto del presente discorso, di cui la prima parte destineremo propriamente alle critiche, per riservare alla seconda la trattazione dei rimedii.

I.

Che cosa rappresenti, nella storia costituzionale dei popoli europei, lo Statuto Albertino e perchè abbia sopravvissuto e viva tuttora, fra lo sfacelo di tante altre Costituzioni dell'epoca, giova anzitutto ricordare.

Molte furono le Carte costituzionali che, nell'imperversare delle idee rivoluzionarie ispirantesi alla necessità di applicare, per distruggere le ultime tracce dell'assolutismo, le teorie del contratto sociale e della sovranità popolare, si diede l'una dopo l'altra la Francia, che, così come non seppe mai vivere all'infuori delle astrazioni filosofiche e delle architetture politiche dell'epoca, le vide pur l'una dopo l'altra infrangersi nelle furie spaventose dell'anarchia della piazza.

Riaccesero il desiderio di libertà i rovinosi effetti prodotti dalla sopraggiunta dominazione napoleonica. Gli Stati d'Europa, che ne sentirono più grave l'influsso, vollero per un istante sottrarsi alle catene dell'assolutismo ispirato dal genio oppressore venuto di Francia; e, ad imitazione delle Costituzioni ivi largite nel 1814 e 1830, parecchie se ne videro fiorire altrove.

Ma fu una meteora fugace di libertà questa che apparve ai popoli anelanti ad essa: la reazione piombò rapidamente ad oscurare i più liberali propositi, e in uno spirito di comune distruzione si confusero quelle Carte, compresi i vari Statuti concessi in Italia.

Più difficile per certo e doloroso dovette apparire il compito del risveglio costituzionale agli Italiani, i quali trovaronsi ap-

parentemente, sulla fine della prima metà del secolo, pur discendenti dal più grande popolo politico abbia mai veduto la storia, senza vere tradizioni proprie.

Fu però gran ventura per noi, che fra le distrette delle dominazioni straniere disputantesi palmo a palmo la penisola e le rivalità regionali mai sopite nelle lotte secolari della libertà con l'assolutismo, uno Staterello fra i meno estesi di essa si trovasse guidato da una Casa principesca, pronta a far convergere su di sè gli sguardi di tutta Italia, come su di un faro risplendente di fulgida luce agli ideali di libertà.

Il sentimento nazionale, da epoca immemorabile serpeggiante nelle vene italiane, vagando errabondo dall'una all'altra parte della penisola, aveva pur trovato le maestose incarnazioni del genio: dal divino Alighieri, a Niccolò Machiavelli, fino a Vittorio Alfieri, una serie di nobili ed elevati sforzi di già lumeggianti l'idea politica unitaria italiana preparavano di lontano, ai generosi entusiasmi del popolo, il sacrificio dei più intimi affetti dinastici.

Carlo Alberto concedendola, Vittorio Emanuele mantenendo la Costituzione del 1848, compresero che a fare l'Italia quella era necessaria, qual compendio del secolare pensiero politico-nazionale. Così, e non altrimenti, l'intesero: per altra via, lo scopo non sarebbesi raggiunto.

Chè se, nella forma, essa risultò simigliante a tante altre in precedenza promulgate, massime ai succitati modelli francesi, ciò devesi all'influsso della nazione sorella d'oltr'Alpe: ma ciò non alterò sostanzialmente il significato che ad essa doveasi dopo le prime incertezze definitivamente attribuire, col riguardarla quale espressione giuridica della coscienza nazionale italiana.

Nè mancò il suggello plebiscitario per improntare e rivestire quello Statuto del carattere della sovranità nazionale, appartenente cioè non già alle masse popolari, sulla cui onnipotenza basarono giuridicamente le Costituzioni figliate dalla Rivoluzione francese, epper ciò stesso destinate ad obbedire ai capricci delle irrequiete maggioranze numeriche ed a sfasciarsi al primo apparire di una figura dittatoriale che promettesse con la repressione delle anarchie della piazza la pacificazione degli animi, ma alla nazione intesa come organismo politico permanente.

Chè se fu chi pure osò negare allo Statuto nostro il suo carattere plebiscitario, anche di recente, inutili sforzi farebbe chiunque ardisse tentare ancora una simile dimostrazione, dopo la prova contraria che con grande dottrina politica ed acume giuridico diede Attilio Brunialti, di fronte all'affermazione fatta dall'onorevole Bertani nella seduta della Camera del 19 dicembre 1883 (1).

Frattanto, sono lieto di segnalare alla vostra attenzione come,

(1) Confr. *La Costituzione italiana e i plebisciti* (nella *Nuova Antologia*, 1883, vol. 37, p. 323 e segg.).

fra coloro che seppero da poco rivendicare alla nostra Carta il carattere dianzi esposto, si distingua un nostro conterraneo, giovane valente e colto negli studi costituzionali, il prof. Manfredi Siotto Pinter. Il quale appunto ritiene che, se tante Costituzioni in Europa ed in Italia perirono, e la sola Albertina sopravvisse inalterata, e inalterata dura da 50 anni, ciò si deve al fatto, che in essa, e soltanto in essa, converge tutta la storia nazionale di un popolo, ond'essa è formazione naturale italiana, non sovrapposizione di spirito forastiero all'intima nostra intellettuale e morale compagine (1).

Ed infatti, senza seguire il distinto autore nella sovrana apoteosi ch'ei fa di Carlo Alberto, è innegabilmente vero che l'Italia, movendo alla guerra d'indipendenza nazionale, in tanto poté appuntare lo sguardo sul Piemonte come centro di conversione di tutte le energie morali e patriottiche dei cittadini, in quanto alle prime fasi di guerra annetteva il principio del funzionamento di quella Costituzione, nella quale, a dispetto della forma, forse un po' troppo antiquata e forastiera, ben vedeva aleggiare, per via via sempre più rispecchiarsi, il suo spirito nazionale.

In ciò, invero, sta di essa tutta l'importanza politica, in ciò tutta la sua forza ed il vigore costituzionale, sopravvissuto, persino nella forma, a qualunque fra i molti mutamenti, anche sostanziali, che ebbero a verificarsi durante mezzo secolo d'istituzioni parlamentari.

Così è che anche quando fu largamente riconosciuto dalla dottrina, e per bocca dei più insigni parlamentari e statisti dei nostri tempi, non opporsi ostacolo veruno a che il solo potere legislativo, qual potere costituente immanente della nazione, imprendesse la riforma della Carta costituzionale (2), tranne in quella parte sostanziale che costituì l'obbietto dei plebisciti, e pur allora quando si parlò insistentemente, se anco non sentivasi il bisogno, di riforme da portarsi allo Statuto, specie in ordine alla costituzione del Senato, le medesime rimasero solo arcadiche discettazioni ed aspirazioni platoniche di filosofi po-

(1) *Lo Statuto italiano di Carlo Alberto, considerato come riassunzione ultima nazionale della secolare vita intellettuale e sociale italiana*, Urbino, 1898, p. 25.

In uno studio pregevole di data pur recente, l'esimio prof. ZANICHELLI parrebbe invece che voglia far derivare la solidità dello Statuto, e con esso delle istituzioni rappresentative in Piemonte ed in Italia, dal fatto di essere la Carta costituzionale piemontese « veramente concessa dal Re, e non al Re imposta dalla volontà popolare, il che mentre ha aumentato l'amore del popolo per la monarchia, ha fatto sì che la Casa regnante considerasse lo Statuto, si direbbe quasi come una cosa di famiglia, al cui mantenimento tutti i principi di Savoia fossero interessati, e non come un patto, un trattato assicurante il popolo contro le tendenze usurpatrici della dinastia ». — V. *Introduzione storica allo studio del sistema parlamentare italiano*, Torino, 1898, p. 10. Ed infatti è vero: senonchè questa ci sembra piuttosto una ragione generica del fatto affermato, poichè del resto anche altre Costituzioni ottriate, specie in Francia, non cessarono per questo dal perdere loro esistenza o vigore: il motivo veramente *specifico* dobbiamo invece ravvisarlo nella considerazione da noi rilevata, in conformità all'opinione del PINTER.

(2) Giova ricordare che fin dal 1849 si era parlato da taluno di riforme da doversi introdurre allo Statuto, alla quale idea però molti si erano opposti perchè stimavano che il potere legislativo non avesse tale facoltà.

litici. Non si volle, neppure nella forma, toccare all'arca santa delle nostre libertà, quando pure il porvi mano non avrebbe tentato alla immutabilità del patto, nella parte in cui questo dovea ritenersi inalterabile.

Ciò fu bene: e fu indiscutibilmente determinazione necessaria della natura intrinsecamente nazionale della nostra Carta. Chè, per altra guisa, mal troverebbero spiegazione le infinite mutazioni sostanziali apportate alla medesima, senza esservi accompagnate da correlativi cambiamenti formali.

Dobbiamo dunque allontanarci da quel primitivo concetto in cui fu tenuto generalmente il nostro Statuto, considerato, al pari di ogni altra Costituzione uscita dalle viscere rivoluzionarie non storica nè organica, semplicemente quale alta espressione rivendicativa della libertà conculcata dalla lunga e secolare oppressione dell'assolutismo straniero o nostrano, laico o sacerdotale e quale barriera insormontabile contro le future minacce del medesimo, o di una forma nuova di esso.

Solo una concezione superficiale della Carta fondamentale del nostro Stato, non disgiunta dagli abiti mentali vecchi di una generazione che ha fatto l'Italia e che pur volge al tramonto, può tuttavia ostinarsi in un tale postulato, direttamente collegantesi alla definizione romagnosiana che considera la Costituzione « una legge, che il popolo impone ai suoi governanti onde tutelare sè stesso contro il loro dispotismo ».

Pur troppo, però, lo esclusivismo di tale concetto, per cui lo Statuto Albertino nella sua forma attuale non avrebbe più ragione di essere, avendo di già completamente esaurito il compito cui avealo destinato la ragione dei tempi, che si riassume nel *costituzionalismo* dell'epoca delle rivendicazioni popolari o delle regie concessioni, non ha tralasciato di esercitare la sua influenza nell'esame e nell'apprezzamento dell'azione da quello assunta ed esercitata nello spirito e nella pratica di tutta la nostra vita costituzionale. Per lo che i mali del nostro Governo parlamentare sono di già apparsi a non pochi quale insanabile conseguenza di difetti inerenti allo Statuto medesimo, anzichè come alterazione e falsificazione [pratica dei principii in esso contenuti].

Epperò, innanzi di rilevarli fuggacemente, ho stimato pregio dell'opera predisporvi alla intelligenza dei medesimi con la intelligenza vera, precisa, tutta moderna della *natura* della nostra Carta fondamentale.

*
* *

Lo Statuto Albertino, foggiato a somiglianza di tutti altri precedentemente promulgati, istituiva veramente in Italia il Governo costituzionale, che tale sarebbesi mantenuto, ove quello fosse stato adottato nella sua letterale interpretazione.

Prevalse tuttavolta lo spirito di esso, e fin dalla proclamazione fu attuato nella forma di Governo parlamentare rappresentativo;

il quale, a dir vero, non dovette dare una prova molto lusinghiera, poichè nel primo anno di sua pratica si ebbero ben quattro mutazioni di Gabinetto. Gli è che dapprincipio, di fronte ad un'assemblea inesperta, questo non poté dirsi solidamente organizzato; nè lo fu in realtà, se non col D'Azeglio e col Cavour, che poté presiederlo per ben sette anni. E, come già Carlo Alberto, anche Vittorio Emanuele, nella incertezza dei primi passi del funzionamento delle politiche istituzioni, non fu abbastanza sorretto dalla fiduciosa cooperazione del popolo, troppo nuovo al mutamento radicale che nella sua vita pubblica andava a compiersi con quelle perchè ne potesse d'un tratto apprezzare convenientemente gl'inestimabili vantaggi.

Senonchè, desse ripigliarono ben presto vigore, non appena si determinarono nel Parlamento Subalpino, per proseguirsi nell'Italiano, le ardenti lotte politiche fra gli storici partiti di destra e di sinistra, nettamente distinti intorno ai mezzi da scegliersi pel compimento dell'unità italiana.

E tal vigore perdurò inalterato fin verso il 1870.

Posate però quelle lotte, seguì nei corpi rappresentativi un periodo di atonia politica e di sonnolenza quasi letargica, tale che non si tardò a parlare di degenerazione e decadenza delle istituzioni (1).

Poterono, è vero, anche dopo la rivoluzione parlamentare del 1876, le due importanti questioni del macinato e dell'allargamento del suffragio tenere per alcuni anni ben separate le due parti politiche. Ma siffatte controversie non tardarono ad esaurirsi e d'un tratto sembrò venuto meno il criterio di ogni sapiente e proficua distinzione di quelle non solo, ma perfino il contenuto stesso della vita politica italiana.

E questa, già da un pezzo incespicante fra le incertezze pericolose determinate dal lento tramonto della generazione patriottica, piombò rapidamente, con lo ingigantirsi delle correnti del trasformismo incoraggiate e sorrette in ispecie dopo il 1882 dall'allargamento del voto e dallo scrutinio di lista, in un oscuro marasma, nel quale le nostre istituzioni rimangono tuttora av-

(1) Ciò è stato, anche di recente, largamente rilevato dal prof. G. ARANGIO RUIZ nella sua *Storia costituzionale del regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze, 1898.

Occorre però lealmente riconoscere che una vera organizzazione di due parti politiche ben distinte, alternantisi al potere, non sia mai esistita in Italia, così come in Inghilterra, se si eccettuano i primi anni di esperimento del sistema parlamentare, coi moderati-conservatori da un lato e i liberali-democratici dall'altro, dei quali ultimi si segnalavano al Governo il Gioberti dapprima, e molto più tardi il Rattazzi. Già il Cavour, fondando per gli scopi dell'unità il suo Governo sul *connubio* derivante dall'unione degli elementi meno accentuati dei due partiti, diede un colpo grave al regolare funzionamento del sistema parlamentare: il quale, con la morte dell'insigne statista, andò sempre più sformandosi, senza però deformarsi o corrompersi veramente durante il periodo da noi segnalato. Nel quale è notevole come non esistessero, almeno nel Parlamento, quelle estreme *fazioni* notoriamente contrarie all'ordine stabilito, veramente esiziali per il retto andamento del Governo parlamentare, la cui azione normativa, se non fu durante quel periodo troppo conforme ai principii, non si può dire che sia stata neppure feconda di quella serie di bassezze e debolezze, che, nella confusione dei gruppi parlamentari fu, specie dopo l'avvento della Sinistra al potere, veramente fatale per le istituzioni.

volte, ad onta degli sforzi fatti finora onde rialzarne le sorti dai più sinceri e devoti loro amici.

Chè anzi ad accrescere la sfiducia nei nostri ordini rappresentativi non fecero difetto le critiche di coloro che trovaronsi delusi allorchè il nuovo regime, messo alla prova dei quotidiani contrasti politici, si vide non corrispondere perfettamente agli alti ideali onde la detronizzazione dell'assolutismo avevalo ovunque circondato al suo primo apparire.

Chi ignora che, anche tra noi, serene menti ed elette si adoperano ad indagare e denudare i mali del sistema parlamentare, al pari del Mohl, dell'Holtzendorff, dello Stein, dello Gneist, del Bluntschli e di altri in Germania; del Thonissen, del Laveleye nel Belgio; del Mill, del Gladstone, del Bagehot, del May, del Freeman, dell'Amos, del Bakker, del Syme, come dello Spencer in Inghilterra; del Laboulay, del Say, del Simon, del De Broglie, del Thiers e di altri in Francia?

Ben noti sono gli studi severi che vennero al riguardo intrecciandosi in Italia da eminenti politici come il Minghetti, il De Sanctis, lo Spaventa, lo Jacini, il Bonghi, lo Zanardelli, il Luzzatti, da giuristi come l'Arcoleo, il Majorana, il Mosca: senza contare quei psicologi che, con a capo il Sighele, tentarono, sebbene con poco favore, di applicare allo studio dei Parlamenti i postulati della psicologia collettiva, ed i giovani valentissimi non pochi che, sull'esempio di taluni maestri pur viventi, rivolsero la loro mira a fondere nello studio delle nostre istituzioni politiche i risultati di quell'indirizzo sociologico, che s'impone tuttodì anche alle discipline costituzionali, di fronte al metodo giuridico prevalente.

Nè giova dissimularlo: fu grave il contraccolpo suscitato sulle nostre istituzioni da codesta serie numerosa di critiche, non di rado improntate ad una certa esagerazione che molti condusse al triste presentimento della fine prossima del sistema parlamentare. Segnatamente grave, perchè quando furono prese d'assalto; quelle non avevano ancora raggiunto presso di noi lo sviluppo organico sufficiente ad integrare, nel processo storico-evolutivo della società verso lo Stato, le nuove orientazioni del pensiero critico-sociale, del quale va oggi penetrandosi sostanzialmente la scienza negli svariati ordini de' suoi rapporti.

Gli è che il sistema parlamentare, quale si svolse presso di noi, a simiglianza di altri popoli, parve appunto a molti insuscettibile di tale sviluppo, ad altri inconciliabile con esso, per cui non si volle neppure attendere gli ultimi presumibili suoi progressi e se ne svelò senz'altro il decadimento crescente, che si appellò tal fiata essenzialmente naturale ed organico, partendo da criteri d'indagine giuridico-politica ispirati agli abiti mentali vecchi derivati alla coscienza italiana dal secolare asservimento alle svariate dominazioni assolutiste.

Nè ci accorgemmo che il sistema rappresentativo, presso di noi specialmente, attraversa un periodo transitorio, destinato a scomparire col rinnovellarsi della coscienza politica, cui pare

ognor mancante ogni contenuto, pel completo esaurimento di quello *liberale* che ispirò le prime prove della vita politica italiana, senza la contemporanea sostituzione di quello *sociale* che dovrà dirigerne i nuovi destini (1).

E così non si ravvisò che gl'inconvenienti del nuovo regime in questo primo periodo, inevitabilmente congiunti alla naturale incertezza di movimento del nuovo meccanismo politico dello Stato mista ai pregiudizi sporadici sopravvissuti al passato, sarebbero venuti in massima parte sparendo col perfezionarsi successivo di quei congegni, così come in seguito, alla stregua della nuova necessaria orientazione del pensiero politico italiano, sarebbero apparsi qual manifestazione transitoria derivante dall'adattamento delle istituzioni stesse all'ambiente, corrispondente precisamente al momento storico traversato dalla progrediente coscienza sociale degli Italiani.

Non si pensò che la legge della evoluzione trasforma il Governo parlamentare come trasforma gli organismi che lo ordinano, e la legge dell'adattamento all'ambiente lo plasma a misura che la tradizione subisce forme nuove dalle rinnovate coscienze (2). E ciò fu cosa grave, poichè anche oggi s'insiste nel riguardare, con discredito grave de' nostri ordini politici, siccome ai medesimi strettamente inerenti, i molteplici difetti scoperti nel funzionamento loro.

Or, per quanto il consentano le linee fugaci di una prolusione, è essenzialmente doveroso l'esame del processo politico del nuovo regime fra noi, sol che amiamo raccogliere il pensiero finale sulla importanza giuridico politica della lettera e dello spirito della nostra Costituzione, dopo cinquant'anni di prova. Procediamo.

In Italia, come già negli altri paesi neolatini, il *parlamentarismo* si rivelò quale espressione esagerata del sistema rappresentativo, trapiantato d'un tratto nel Continente dalla classica sua sede prediletta, l'Inghilterra (3).

Quivi pure, dove una serie di pratiche consuetudinarie secolari evolventisi mai sempre in corrispondenza coi nuovi bisogni manifestati dalla coscienza sociale ognor più illuminata, all'ombra di un processo storico ininterrotto, senza scosse violenti come senza subitanei scoramenti, avea condotto quel sistema al suo massimo sviluppo; negli ultimi tempi, si rivelarono qua e là nel

(1) Confr. al riguardo quanto ha scritto con grande acume un noto studioso di problemi costituzionali, il CHIMIENTI, nella sua opera recente, *La vita politica e la pratica del regime parlamentare*.

(2) Confr. SPOTO IPPOLITO, *La burocrazia e il governo parlamentare* (Bibl. Sc. pol., Serie II, vol. VIII, p. 7).

(3) Occorre però avvertire che noi, a differenza di parecchi autori, tra i quali alcuni sommi, come il MOSCA ed il MICELI, prendiamo la voce *parlamentarismo* nel senso di degenerazione della forma di *Governo parlamentare*, la quale rappresenterebbe una ulteriore e necessaria evoluzione della forma *rappresentativa*.

complesso non poche magagne, che a taluni dei grandi scrittori inglesi, ammiratori profondi della loro Costituzione, fecero intonare addirittura una vera elegia sulle sorti della medesima. Senonchè, la forza poderosa delle tradizioni dovute allo svolgimento storico di essa, quella permanente delle solide autonomie locali, la robustezza dell'educazione politica diffusa nelle masse, l'influsso ognor più crescente della pubblica opinione, accanto alla vigilante autonomia del potere giudiziario, ed altre forze latenti ma non meno efficaci di resistenza impedirono che il male assumesse vaste e pericolose proporzioni e ne riverberasse rapidamente i perniciosi effetti.

Non altrettanto avvenne presso di noi, che, ultimi venuti nello esperimento degli ordini rappresentativi inglesi, dacchè le concezioni formalistiche del Montesquieu e del De Lolme in Francia e quella del Blakstone in Inghilterra aveali resi abbastanza popolari, ci trovammo ognora privi del tempo necessario a raccogliere con la calma dei popoli vecchi al regime di libertà quel complesso di tradizioni nazionali, di cui, pur non mancando la patria nostra, avremmo opposto facile riparo a qualunque alterazione o falsificazione di sviluppo dei principii contenuti nella Carta consacrante le nuove istituzioni.

Di tal guisa accadde, che abbandonata la interpretazione delle medesime a quello spirito di novità che suole invadere vertiginosamente i popoli redenti, mentre da principio si cercò di svolgerle con una larghezza di vedute, che, pur non rispondendo alla lettera dello Statuto, per una felice combinazione di eventi poté meritare il plauso dei grandi politici del tempo, non similmente avvenne dopo i primi fortunati esperimenti.

I devianti, le esorbitanze, gli eccessi e le usurpazioni reciproche dei principali corpi costituzionali dello Stato non tardarono a manifestarsi, con una intensità invasiva vieppiù crescente fino ai giorni nostri.

Nè si può convenire con quanti ricercarono la spiegazione al fenomeno nella pretesa mancanza di due delle omai classiche condizioni poste dallo Stuart Mill al governo rappresentativo, la capacità e la volontà: chè il genio politico italiano fu storicamente tale, da affidare anche i più scettici e retrivi alla speranza che le medesime avrebbe facilmente supplito e svolto, nel tempo.

Fu piuttosto l'istinto di novità, che, come altrove, trasse i pubblici poteri, quali emanazione della volontà popolare, a rompere quella legge dei limiti, la cui salutare applicazione era pure guida sicura ed infallibile verso i progressi politici più rispondenti alle rinnovate condizioni sociali dell'epoca presente.

È noto come l'organismo politico del nuovo Stato italiano, qual fu sanzionato nella Carta, risultò composto dei tre organi principali consistenti nella Corona, nella Camera Alta ed in quella elettiva. Ad essi, come già in Inghilterra, se ne aggiunse nella legge consuetudinaria un quarto, il Gabinetto, la cui missione doveva essere quella di dirigere la politica nazionale,

mediante l'interpretazione dei bisogni reclamati dalla progressiva coscienza politica nei limiti giuridicamente consentiti dalla Costituzione.

Senonchè, laddove in Inghilterra l'istituto del Gabinetto non si affermò che quando con lo svolgimento di tutte le istituzioni rappresentative era stata ben delineata la sfera dei pubblici poteri, in Italia al contrario, non appena fu messo in azione il nuovo meccanismo dei medesimi, quello sorse, come Giove dal capo di Minerva, nella forma rigida di un vero Comitato della maggioranza.

E così, mentre in Inghilterra appena sorto trovò tutte le condizioni necessarie e possibili di vitalità e di sviluppo, dovute ad un istituto giuridico intermedio fra l'espressione cosciente dei voleri popolari manifestati nella Camera elettiva e le più alte esigenze della vita nazionale incarnata nella suprema potestà della Corona, da noi, pel vizio di origine, non potè guari consolidarsi quale organo politico ed istituto giuridico sotto taluni riguardi completamente autonomo ed invece rimase incerto sempre ed incespicante nella direzione della vita politica nazionale.

A ciò contribuì, ma da ciò a sua volta fu soprattutto determinata l'alterazione funzionale degli altri organi: chechè ne pensino in contrario taluni anche celebri come A. Majorana, che non vorrebbero ravvisare nell'azione del Gabinetto (come in quella del Capo dello Stato) alcuna delle cause principali del *parlamentarismo*, quasichè desso, sol perchè sorto per virtù di legge consuetudinaria e sebbene solo indirettamente derivante dalla viva sorgente delle forze popolari, non dovesse far argine allo straripare dei poteri esercitati da taluno di codesti organi consacrati nella legge scritta, epperchè stesso rispettare la propria autonomia.

Questo invece non si curò di fare, o forse non potè farlo, in Italia. Quivi infatti la *passione elettiva*, avendo d'un tratto raggiunto, come reazione contro il secolare assolutismo regio, limiti e proporzioni non comportabili forse coi progressi della coscienza politica nazionale, tanto da vedersi oggi bene spesso invocate a guisa di correttivo misure restrittive e fors'anco illiberali anche da uomini non troppo conservatori, suscitò, col repentino allargamento del suffragio, un fiero contraccolpo sul retto funzionamento dei principali organi dello Stato.

Fu davvero un *salto nel buio* il nostro più che non sembrassero pei grandi uomini politici della vecchia Inghilterra le ultime riforme, elettorali, le quali pur potendo presentarsi per lo spaventoso accrescersi del numero degli elettori qual minaccia di seri pericoli per la durata di quella gloriosa Costituzione, erano state preparate nella coscienza del processo storico-evolutivo dal maturarsi lento e graduale di un'opinione pubblica formata con sentimento d'amore per virtù di quei mezzi mirabilmente efficaci, di cui per la determinazione delle idee politiche buone cotanto abbonda la vita pubblica inglese.

Chè se pure va riconosciuto alla nostra riforma elettorale il merito di aver trasformato le istituzioni rappresentative di borghesi in democratiche, non è men vero che fu grave colpa di essa l'aver conferito il suffragio politico considerandolo esclusivamente quale un *diritto*, di cui il popolo, oltrechè non ne sentiva ancor veramente il bisogno, non ne comprendeva certo adeguatamente l'importanza.

Bensi, quale effetto più o meno immediato di quella, si offrì alla coscienza dei più il culto di una serie di preconetti dottrinali più spesso erronei intorno alla natura delle funzioni attribuite al principale fra i poteri dello Stato, il legislativo: idee queste che, come ebbero larga diffusione nella letteratura politica del tempo, non tralasciarono di esercitare vieppiù la loro azione deleteria nella pratica delle funzioni parlamentari.

Egli è così che la Camera elettiva, inebbiata dall'accrescersi repentino della propria virtuale potenza, non tardò ad abusarne nel fatto a suo proprio vantaggio, perdendo sempre maggiormente di vista quell'interesse generale nel cui nome ed a tutela del quale era sorta, dacchè la nuova coscienza politica nazionale avea trovato riconoscimento nello Statuto.

E pretendendo di riassumere ogni sua potestà in quella del legiferare, ne esagerò la portata fino al punto di creare una molteplicità e contraddittorietà di leggi, tale, che solo può fare degno riscontro il men retto esercizio della potestà sindacatoria, pur meglio adatta alla sua indole come già rispondente alla sua origine storica. Chè, mentre si trascurarono le principali funzioni inquisitoriali, o, quel che peggio, si trasformarono con le interpellanze e le inchieste soprattutto in iscenici apparati ed inutili strumenti di armeggio politico, con la consuetudine malamente prevalsa delle proposte parlamentari di nuove spese e con l'esercizio di un controllo altrettanto minuto ed insistente quanto inefficace e dannoso sulla sfera di azione che sotto il suggello di una rigorosa responsabilità doveva essere riservata al potere governativo, si determinò quella corrente d'ingerenze politiche nell'amministrazione e nella giustizia, che, dall'epoca in cui l'additò all'attenzione universale la mente sovrana del Minghetti fino ai giorni nostri, nella efflorescenza letteraria immensa cui ha dato luogo l'argomento, sono state mai sempre riguardate come il più deplorato inconveniente del sistema parlamentare: quello, nel quale gli altri tutti più o meno convergono come a centro d'irradiazione di una luce sinistra sui pregi finora più decantati del sistema medesimo.

Vero è che da questo lato molto si esagerò in Italia, dove pure cotali ingerenze (specie quelle riguardanti la giustizia) nè assunsero sostanzialmente le spaventose proporzioni cui si pretende e che a'trove furono causa precipua della generale corruzione degli ordini politici, nè vanno esclusivamente imputate a vizi costituzionali.

In quella vece, un complesso di cause *sociali*, segnatamente l'incremento graduale ma necessario delle funzioni di Stato con

il conseguente bisogno di maggiore e multiforme protezione per parte del Governo, non avrebbe dovuto trascurarsi nell'apprezzamento di quelle indebite sollecitazioni parlamentari.

Così gioverebbe por mente al disgregamento ed alla disorientazione sempre crescente delle parti politiche, ridotte, da fattori organici e necessari dello sviluppo organico del sistema costituzionale, ad organizzare nei gruppi e gruppetti e fazioni quel sistema di clientele e di consorterie politiche che aduggia tutto il regime.

Di qui quella fonte di lamenti inestinguibile che è costituita dal sistema elettorale, di gravi inconvenienti fecondo dappertutto e non meno che altrove in Italia: colpa della sua organizzazione, ma più, se vogliamo, della stessa natura umana, i cui facili eccessi chiariscono la relatività sempre maggiore delle migliori leggi elettorali.

Frattanto, però, non perdiamo di vista codesto soverchiare dell'organo legittimo della rappresentanza popolare, che presso di noi andò vieppiù determinandosi agli abusi, sia deviando dalle funzioni proprie come usurpando quelle altrui, per giungere alla conseguenza di asservire completamente a sé il Gabinetto (1).

Nè tale onnipotenza parlamentare può avere alcun che di comune con quella della Camera dei Comuni inglese, di cui pur si disse che tutto può tranne che trasformare un uomo in donna. Onnipotenza peraltro benintesa fu quella, che, derivata da una serie graduale di conquiste acquisite alla evoluzione secolare dal potere del popolo e dell'opinione pubblica su quello assoluto del principe, seppe nelle sue stesse fasi evolutive temperarsi a quella serie complessa di limiti, che, durante i diversi periodi di suo progressivo svolgimento, potè provvidamente imporsi presso quella nazione ciascuno dei poteri pubblici.

Onde ben fu detto che l'Inghilterra, « come riuscì a resistere all'assolutismo monarchico, così non avrebbe ragione alcuna d'impensierirsi dell'autorità del Parlamento, la quale non può mai riuscire invadente come là dove essa non trova alcuna salda barriera nella società politica; il cittadino inglese, che non si lasciò sopraffare dai Re quando si asserivano di origine quasi divina, non si lascerà certamente spogliare delle sue libertà e delle sue autonomie da un Parlamento composto di uomini usciti dal suo seno, e sui quali egli può esercitare un assoluto potere » (2).

Proprio il contrario avvenne presso di noi, che all'invadente esercizio delle funzioni parlamentari non potemmo trovar imiti stabili e sicuri nell'autonomia organica degli altri pubblici poteri nè tampoco nel paese.

(1) È strano, ma pur troppo vero, che poi la Camera elettiva diventò essa stessa mancipia del Gabinetto: per aver voluto esercitare le funzioni a questo riservate finì con perdere anche l'uso delle proprie, delle quali consentì la più ampia usurpazione a favore di quello.

(2) Confr. BRUNIALTI, *Il governo parlamentare in Inghilterra ed in Italia*, LV.

E valga il vero.

Qual fu, di fronte alle inframmettenze parlamentari, comunque determinate, l'azione del Gabinetto in Italia?

Di certo, finchè la compatta omogeneità dei due partiti tradizionali dovuta alla elevatezza dei loro intendimenti prestò sicuro appoggio all'esercizio della regia prerogativa, questa si appalesò feconda di corrette conseguenze nella sicurezza di propositi con cui per più anni andò dirigendo i destini d'Italia, fino alla completa unificazione dapprima, in seguito fino allo assestamento di gravi problemi di politica interna.

Le difficoltà cominciarono e si accrebbero rapidamente quando quel governo di Destra, che per oltre cinque lustri avea donato all'Italia una politica sanamente conservatrice, col grande incremento delle spese e coll'imposizione di enormi tributi andò trasformandosi in quello che fu detto governo di *consorteria*, per dar luogo poi alla Sinistra, che, dopo pochi anni dacchè nel 1876 avea raggiunto le redini del comando, alterò e confuse gli antichi nobili ideali in quella piaga così cancrenosa del *trasformismo*, di cui pur troppo i perniciosi effetti risentiamo oggi più che allora (1).

A nulla valse che, come già il Sismondi e Cesare Balbo, Camillo Cavour e Marco Minghetti, eminenti parlamentari quali Ruggero Bonghi, Giuseppe Zanardelli, Francesco Crispi, Giovanni Giolitti, Giovanni Bovio, Felice Cavallotti, Antonio Rudini ed altri molti additassero e magnificassero in Italia l'azione dei partiti politici siccome essenziale al retto funzionamento delle istituzioni costituzionali. Quelli avevano già palesato i segni del decadimento, cresciuto talmente che si disperò di rialzarne le sorti, e si risentirono ben presto i mali del parlamentarismo.

Dal frazionarsi, annebbiarsi e confondersi delle parti politiche derivò la mancanza di una base sicura d'azione e di resistenza ai Gabinetti, con vertiginosa rapidità succedentisi l'un l'altro.

Di qui l'incertezza sovraneggiante nei criteri politici dei Ministri, i quali, rispecchianti ognor più le oscillanti orientazioni della Camera elettiva, senza larghe e profonde vedute di governo fondate nella coscienza di corrispondere al sentimento collettivo della Camera e del paese, soggetti alla necessità d'involgersi con transazioni e compromessi continui nei più meschini espedienti dettati dall'opportunità, duramente sottoposti alle esigenze

(1) L'esimio prof. ZANICHELLI dice bene quando afferma (op. cit. in fine) che il *trasformismo* « è una necessità là dove i partiti non esistono più, o non possono esistere »; ma ciò non toglie che sia da riguardarsi per ciò appunto come un fenomeno patologico, il quale, ben lungi dal presentarsi in tal caso come l'unico mezzo di salvezza delle istituzioni rappresentative, contribuisce invece mirabilmente ad aumentarne il discredito. Nè vale invocare, a sua giustificazione, lo storico *connubio* del Cavour, di natura ben diversa in verità da quelli molteplici inaugurati, si può dire, in senso trasformista, dal Depretis: imperocchè quello è pienamente giustificato dallo scopo, onde ben fu descritto qual partito di guerra, destinato ad ottenere col concorso di tutte le forze vive nazionali il conseguimento dell'unità italiana, mentre il *trasformismo* moderno ha segnato il trionfo della corruzione in tutti gli ordini politici.

quotidiane della circostanziata vita parlamentare, non poterono opporre alle sollecitazioni parlamentari quegli argini di che si fa scudo un Governo forte, il quale, nella sfera di libertà di azione tracciata ai limiti della propria competenza, sa impedire che altri vi eserciti veruna usurpazione.

Lungi dal far ciò, i Gabinetti italiani, mancanti ognor più di quella coesione politica che contribuisce ad accrescere il sentimento della propria autonomia e del pari la forza e l'energia necessarie a dominare le svariate correnti politiche della Camera elettiva ed imprimere una saggia direzione al movimento della vita nazionale, ben lungi da ciò, essi fecero a gara nel dimostrarsi eccessivamente compiacenti verso i parlamentari di tutti i partiti, fino a diventare, da guida che dovevano essere di maggioranze solide e sicure, schiavi di coalizioni partigiane più o meno apparentemente animate da falsi sentimenti di riconoscenza, sempre disposte a provocarne la caduta per sostituirsi al comando.

Di fronte a codesta crescente debolezza della compagine ministeriale, è troppo naturale che le indebite ingerenze siano andate largamente esercitandosi, ove si avvisi alla scarsezza di guarentigie giuridiche offerte dalla nostra Amministrazione, non distinta ma confusa col concetto di *Governo*, posta in balia di un accentramento burocratico troppo esteso perchè sia facile il far risalire alle alte sfere, nella promessa di validi e poderosi aiuti elettorali, un senso di *responsabilità* oltremodo vago e generale, epperò nel fatto illusorio: inclinate come sono sempre state le nostre maggioranze parlamentari a perdonare alle infinite illegalità amministrative, che, per colpevole tolleranza, più spesso provocate dai Governi, andarono vieppiù inquinando presso di noi la pratica del regime parlamentare.

Per tal modo, la giustizia apparve un mito nell'amministrazione, malgrado le incomplete riforme imposte all'attenzione dei governanti più che dalla sapiente coscienza di loro probabile valore ed efficacia attuosa dall'autorità di menti illuminate, che in questa materia, auspice il compianto Spaventa, pur non mancarono in Italia, a dispetto di quanti, nella innegabile supremazia scientifica in ciò dovuta alla Germania, non vollero a noi riconoscere pressochè verun merito intellettuale.

L'esperienza andò sempre più chiaramente mostrando la gravità del problema messo in luce da quell'illustre uomo nel suo memorando discorso di Bergamo del 6 maggio 1880: come, cioè, sia possibile conciliare il Governo parlamentare, che è Governo di partito, con la giustizia superiore ai partiti e dovuta a tutti, affinchè agli interessi partigiani debba sovrastare l'interesse supremo dello Stato, in quella incarnazione che i Tedeschi appellano *Rechtsstaat*.

E ad avviare presso di noi a soluzione scientifica il problema molto contribuirono invero gli studi giuridici sul Governo parlamentare, iniziati da oltre un decennio a cura dell'insigne V. E. Orlando, nell'intento di contrastare alle audaci affermazioni della

scuola tedesca, che a quella forma di governo, muovendo asprissima la critica, non si era peritata di attribuire una natura essenzialmente arbitraria, in quanto fondata su uno stato puramente *di fatto* incompatibile con le norme di diritto.

Senonchè, come la scuola giuridica italiana è ognora ben lungi dall'aver conseguito appo noi gli sperati risultamenti (1), non può sfuggire d'altronde che di pari passo con queste nobili rivendicazioni della scienza, l'azione di quell'istituto del Gabinetto cui la medesima pretendeva assegnare una base giuridica veniva svolgendosi tanto più zoppicante quanto a sua volta invadente, fino al punto di determinare i più ottimisti a ravvisarvi una vera forma di oligarchia ministeriale, costituitasi mano mano a spese delle giuridiche attribuzioni della Corona ed incompatibile affatto con lo spirito dei tempi moderni.

Contro questo pregiudizio insorse, anche di recente, in una opera abbastanza lodata, il Chimienti (2). Ma nulla valse nè può valere a cancellare quello *stato di fatto*, per cui in realtà l'azione ministeriale, nello svolgimento delle varie attribuzioni dello Stato italiano, è andata ognor più assumendo nella forma esterna come nella sostanza un vero carattere *oligarchico*, riverberante la influenza disordinata e deleteria che nella Camera elettiva, con la cresciuta disgregazione delle parti politiche, han potuto esercitare gli uomini meno scrupolosi e più audaci quanto poco capaci di ogni gruppo e frazione di essa.

Di vero, alla onnipotenza parlamentare fa degno quanto poco edificante riscontro l'autocrazia ministeriale, rivelantesi con lo spadroneggiamento che i ministri esercitano nel rimaneggiare a loro posta le Amministrazioni dello Stato: nelle quali, certi di non incontrare la più lieve responsabilità di fronte al controllo parlamentare ognor più indebolito e stornato dai suoi veri essenziali obbiettivi, non si peritano d'invertire e sconvolgere le norme più sane di legalità pur di rendersi comunque accetti coi loro favori alle fittizie maggioranze numeriche della Camera popolare, sulle quali contano i giorni di loro vita precaria, incerta, turbinosa.

Non basta. Anche per un altro verso, forse non meno pernicioso alla libertà ed al progresso delle istituzioni, sebbene non troppo avvertito presso di noi adusati a giudicare superficialmente dalle apparenze formali, è andata in Italia rivelandosi in senso sempre più invadente l'onnipotenza governativa.

(1) Occorre ricordare, che se la ricostruzione dello Stato giuridico può e deve anzi conciliarsi coi principii supremi del sistema costituzionale, non giova peraltro ad un ben inteso ed ordinato sviluppo dei medesimi la totale eliminazione dell'*elemento politico*, che di quello è parte integrante e che pure sembra sia stato alquanto trascurato dai seguaci delle teorie germaniche del *Rechtsstaat*. Certo però è merito veramente incontestabile della scuola giuridica italiana, e che valse ad illustrare il suo più strenuo e valoroso campione, l'Orlando, l'introduzione di un indirizzo puramente *giuridico* nella parte tecnica e sistematica dello studio dei problemi di diritto costituzionale. Sui nuovi indirizzi dati a questa scienza scrisse di recente il prof. E. LOMBARDI PELLEGRIANO, *Determinazione scientifica del diritto costituzionale*, I.

(2) *Il capo dello Stato ed il Gabinetto*, Roma, Loescher, 1898.

È noto come il diritto pubblico italiano sia venuto ai giorni nostri precisando i limiti e configurando le linee generali di progressivo sviluppo, fra cui, in un libero Stato come il nostro, la funzione governativa può e deve legittimamente trovare i mezzi di esplicazione nel cosiddetto e ben detto *diritto di ordinanza*. Ebbene in poche nazioni forse, più che in Italia, si è del medesimo andati abusando dalla pratica dei Governi succedutisi negli ultimi anni al potere, con violazione manifesta delle attribuzioni parlamentari ed in genere dei principii più elementari che presiedono alla retta intelligenza dei limiti dei poteri pubblici.

Tant'è, il Gabinetto, invaso sempre più dalla malsana ambizione di soddisfare alle cupidigie del partito, non ha trovato in una costituzione autonoma la forza sufficiente di resistere alle illecite inframmettenze e reclamare il rispetto più rigoroso, nella sfera di sua azione legittima, alle proprie attribuzioni; ed allora, uscendo esso stesso dal campo della legalità, ha, per dir così, inconsciamente reagito con una indebita intrusione nelle competenze parlamentari, usurpandone per suo conto una parte ben notevole.

Non potrà difatti sfuggire all'osservatore anche superficiale l'abuso che in questi ultimi anni si è fatto, in Italia, dei *decreti-legge*, in tutti quei casi, e furono la maggior parte, in cui la nessuna urgenza del provvedimento proposto avrebbe imperiosamente richiesto la sanzione legislativa, con la formale cooperazione delle due Camere e del Capo dello Stato (1). Nè tanto meno deve sfuggire la tolleranza dimostrata in proposito a fatti compiuti dalla Camera elettiva, che, come spesso e naturalmente avviene, in concorrenza dell'identico procedimento tenuto dai Gabinetti, corse a smarrire la retta intelligenza delle sue *vere* attribuzioni nell'esercizio d'improprie e non dovute.

Ricordiamo solo le ultime dittature crispine e giudichiamo (2).

Giudichiamo ed affermiamo con sicurezza di convincimento, che, dopo mezzo secolo di prova della Costituzione, l'azione reciproca della Camera elettiva e del Gabinetto si è rivelata in Italia quale espressione patologica di una serie di reciproche usurpazioni di competenze funzionali, attuata senza chiara conoscenza e visione dei limiti segnati dalla legge scritta e consuetudinaria alle loro rispettive attribuzioni, col solo scopo di sovrapporsi a vicenda per sovrapporsi definitivamente l'uno all'altro dei due corpi.

(1) Non bisogna credere, del resto, che a questa materia abbia il Gabinetto ristretto la usurpazione delle funzioni del Parlamento, molto più vasto invece essendo il campo nel quale ha tentato ed è riuscito ad esautorarlo. Accenniamo solo al diritto di ordinanza, come quello il cui sfrenato ed incompinto esercizio si appalesa evidente all'osservazione anche più superficiale.

(2) Confr. in proposito Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica*, ecc., vol. II, p. 145 e segg.

Qui vi l'egregio autore annovera i decreti-legge, che, senza numero, si emanarono negli anni 1894-1895, con grave iattura dell'onore italiano e delle politiche istituzioni.

Nè a codesta azione si è egualmente accompagnata, con saggia intuizione e divinazione di metodi politici e con quella virtù moderatrice che ne avrebbe facilmente trattenuto se non arrestato gli straripamenti purchè esercitata in conformità allo spirito dello Statuto, quella degli altri due principali istituti costituzionali dello Stato.

Il Senato, difatti, quest'alto consesso sempre mai aperto alle più elevate incarnazioni del genio scientifico, politico, artistico, letterario italiano, non potè, per difetto ingento alla propria costituzione come vogliono i più, o piuttosto non seppe, come noi crediamo, rispondere degnamente al compito suo. Destinato nella mente dei vecchi dottrinari a bilanciare e correggere lo strapotere della Camera popolare, si racchiuse invece in una tale indolenza di esercizio delle proprie attribuzioni, che non valsero neppure a scuoterne il sentimento della responsabilità le dotte discettazioni razionali intorno all'indole sua ed ai suoi uffici, che, in ispecie durante e dopo il periodo della riforma elettorale del 1882, favorirono in Italia lo svolgersi di una floritura letteraria ben notevole intorno ai principii ed ai criterii da adottarsi per una sua riforma. Gli è che questa si volle a torto scambiare con la espressione di una rinnovata coscienza nazionale, mentre i dotti soltanto la reclamavano e l'opinione pubblica vera, come non l'assisteva del proprio favore non copriva neppure di discredito nè si curava di combattere quell'alto istituto, della cui esistenza neanche accorgevasi per la profonda atonia politica della quale il medesimo era stato penetrato.

Per quanto molti ne pensino diversamente, pare peraltro innegabile il grave marasma che oggi affligge il Senato italiano, troppo trascurato dal potere governativo ognora smanioso di farne a meno il più possibile, e perciò forse soprattutto non curante delle invasioni del cresciuto potere popolare, di cui ha abbandonato il correttivo, strano per verità, alle illegali e funeste sfrenatezze dello stesso potere ministeriale.

La Corona a sua volta, diciamolo con la massima franchezza, fu travolta nelle medesime per non obbedire forse agli ardimenti democratici della Camera bassa e con ciò affrettare la trasfusione troppo immatura e pericolosa della rinnovata coscienza sociale nell'organismo politico dello Stato, laddove avrebbe potuto opporre valido argine alle ingerenze popolari invadenti l'organismo amministrativo del medesimo.

Certo, per quanto giustamente magnificata come salutare l'azione regia nell'esercizio delle principali prerogative, specie in quella di scioglimento della Camera elettiva, non riuscì però altrettanto energica.

Nelle alte stere politiche continuò purtroppo a dominare, come già nella prima metà del secolo, lo spirito di quel dottrinarismo francese, che, nella concezione meccanica degli ordini rappresentativi inglesi, non aveva dubitato di affermare a più riprese la massima riconosciuta poi così falsa nel suo contenuto come nella forma, che *il Re regna e non governa*.

Non si vide e non si volle vedere dai Gabinetti che la influenza esercitata per l'addietro dal Monarca nella sua vera forma di potere personale, sol perchè resasi occulta sotto il nuovo regime di libertà, non doveva meno risentirsi efficacemente a tutela del retto funzionamento degli organi politici; si tentò di nasconderla sempre di più e si finì per oscurarla affatto nella oligarchica usurpazione ministeriale di forze e di energie nazionali, che, in quel supremo istituto incarnantesi, non altrimenti che ad esso avrebbero dovuto attingere e reclamare lor vigore.

Dolorosa quanto delicata ma pur necessaria constatazione del tempo nostro deve esser questa, per cui debbasi ravvisare nella rilassata azione della Corona quale venne negli ultimi anni rivelandosi presso di noi e nella nessuna reazione dalla medesima opposta alle invadenze ministeriali e parlamentari, una causa non ultima del disagio politico che è venuto ognor più affliggendo, dopo i primi felici esperimenti, il nostro ambiente parlamentare.

E procediamo ancora.

Che dire di fronte all'azione meccanica non sempre corretta e più spesso dissolvante attuata dai poteri pubblici nei primi cinquant'anni di vita parlamentare italiana, dell'influenza variamente rivelantesi di quella forza potentissima che è l'opinione pubblica?

Poderosa non fu mai certamente in Italia la spinta da essa data al movimento degli ordini rappresentativi dello Stato. Vi fu, è vero, chi come il grande Cavour, in tempi a noi non troppo lontani e quando urgeva grandemente il tenerla nel debito conto onde raggiungere al più presto i destini della nazione, seppe assumerla in tutti i propri atti come guida sicura al conseguimento di quelli e bussola infallibile del buon governo dello Stato.

Ma, all'infuori di qualche raro ed altrettanto lodevole esempio, dessa non si rivelò mai, come in Inghilterra, viva mobile popolare parlante ai guidatori della politica nazionale, nè poté perciò prestarle quella potente cooperazione di cui quivi fu mai sempre feconda. Chè anzi, le difficoltà sempre crescenti dell'azione dei nostri governi insieme ai danni invadenti del parlamentarismo andarono via via dileguando nel paese con la coscienza dei doveri pubblici il senso profondo della vera indiretta partecipazione alla vita politica.

Fu curioso fenomeno codesto, per cui, a misura che in omaggio, se vuolsi, alle progredienti esigenze del tempo venne allargandosi il suffragio, aumentò il numero delle astensioni elettorali come diminuirono i controlli d'indole tutta morale, ma non meno efficace che le masse erano destinate ad esercitare sull'azione esplicativa della vita pubblica italiana.

Vinte quasi dallo scoramento naturalmente succedutosi alla constatata impossibilità di proseguire gli ideali altissimi carezzati nei primi entusiasmi che accompagnarono l'avvento dei liberi ordinamenti, desse si ritrassero sdegnose dall'intervento coscientemente spontaneo quanto energico, cui la difficoltà dei

nuovi gravi problemi determinati dal complicarsi di quella vita istessa le chiamava.

Ed oggi siamo ridotti a tale, che, mentre nelle apparenze l'opinione pubblica reclama vivacemente un pronto risanamento dell'ambiente parlamentare, il paese si ritrae disgustato dietro il desiderio della chiusura della Camera, cui si preferirebbe quasi di vedere riunirsi un po' meno.

Gli ultimi avanzi d'altronde del partito conservatore più non valgono a resistere, nella passiva contemplazione del male, allo infuriare delle onde democratiche che vanno a raccogliersi disordinatamente nella schiera dei sovvertitori dell'ordine e dei nemici aperti o mal celati delle istituzioni. Del liberalismo vero è scomparsa ogni traccia, di tal che ai superstiti devoti di quelle più non rimane che trincerarsi dietro il ricordo infecondo delle glorie passate. Infine e soprattutto il paese vero, quello che dovrebbe essere veramente rappresentato nell'organismo politico dello Stato, è affatto estraneo al progressivo movimento degli ordini politici. Ond'essi più non trovano per alcun verso nè guida sicura che li spinga nella via del loro naturale perfezionarsi, nè tanto meno argine bastevole che li trattenga per quella della decadenza e della corruzione nella quale transitoriamente piombarono.

E già dobbiamo ascrivere a nostra gran ventura, se, come già il potere giudiziario, che finora, per quanto siasi esagerato in contrario senso, seppe alquanto tutelare la propria indipendenza dalle inframmettenze parlamentari e ministeriali (1), lo Stato abbia potuto e saputo rispettare, fino a questi ultimi tempi, almeno, quel complesso di diritti di *libertà politica* che nel nostro Statuto, come già in quasi tutte le Costituzioni libere dell'epoca, trovarono enumerazione e garanzia.

Anche di ciò, peraltro, è lecito dubitare per l'avvenire, dacchè vediamo presentarsi e discutersi alla Camera sotto il titolo insidioso di *provvedimenti politici* un disegno di legge, che, triste ricordo di altro indarno preparato all'approvazione di essa dal cessato ministero Rudini, condurrebbe alla restrizione di quanto di più sacro ed intangibile hanno finora considerato gl'italiani: le libertà statutarie.

Frattanto ognuno di voi intravede, qual necessaria conseguenza del rapido profilo che siamo venuti facendo dell'azione dell'organismo politico del nuovo Stato italiano nei primi cinquant'anni dalla concessione dello Statuto, quanta diversa opi-

(1) Di fronte alla gravità di alcuni fatti manifestatisi anche a questo riguardo negli ultimi anni, in Italia, tale affermazione sembrerebbe paradossale, se non fosse dettata dal convincimento, che a costituire un indirizzo del tutto falso quale quello che abbiamo indicato nella via seguita dagli altri pubblici poteri, dovrebbero richiedere anche da parte dell'autorità giudiziaria una serie continuata di manifestazioni patologiche, che, francamente, ci pare di non poter ravvisare nell'azione assunta dalla medesima normalmente, comechè traviata spesso da fatti gravi bensì, ma isolati e passeggeri. Del resto, in questa materia politica, la questione è tutta di apprezzamento.

nione portiamo da Guido Jona (1), e da quegli altri non pochi che, specie in occasione della fausta ricorrenza delle accennate feste statutarie, magnificarono quell'azione siccome rispondente sempre alla interpretazione dello spirito vero della nostra Carta fondamentale.

Raccogliendo le vele, noi invece diciamo: lo Statuto rimase fino ad oggi immutato nella *lettera*, e fu bene: ne fu in gran parte adulterato e falsato lo *spirito*, e fu male, e male gravissimo.

Ma non facciamo da prefica o da piagnone, come direbbe l'illustre Majorana: dopo l'esame dei fatti, vediamo che cosa si vuole, che cosa si deve volere.

II.

Molti sono coloro i quali, seguendo le orme della scuola giuridica tedesca, segnatamente dello Gneist, non si peritano di ravvisare nel Gabinetto una forma di *oligarchia*, sorta come condizione *di fatto* dal prepotere dell'Assemblea parlamentare a spese delle giuridiche attribuzioni della Corona e pongono perciò il problema attuale dell'organizzazione dei poteri nella necessità di eliminare codesto nuovo elemento usurpatore, per ritornare puramente e semplicemente alla interpretazione *letterale* del nostro Statuto, e, con ciò, ai poteri personali del Re, dei cui voleri i Ministri dovrebbero essere semplici strumenti ed esecutori.

Nè più nè meno, senza curarsi di assodare il fondamento delle loro premesse e di indagare in ogni caso l'opportunità delle conseguenze, invocano costoro il *costituzionalismo germanico* (2),

(1) Confr. *La riforma delle leggi costituzionali*, capo I.

(2) Fra costoro, che costituirebbero i fautori di quello che il CHIMIENTI bene appella *dottrinarismo conservatore* (v. *Il capo dello Stato*, ecc., già cit., capo III), è da annoverarsi certamente il noto autore del citato articolo della *Nuova Antologia*, il quale, abbenchè tenti di cansare i pericoli inerenti alla sua dottrina, dichiarando che non intende affatto « spingere ad alcun cesarismo o governo autocratico senza freno nè sindacato, nè ad alcuna forma di despotismo o di governo assoluto » (ivi, p. 27), invocando il ritorno ad un Principato liberale, com'egli lo chiama, pel quale il sovrano sia esclusivamente e nel modo più assoluto investito dell'esercizio dei diritti conferitigli dagli articoli 3, 5, 6, 7, 8, 9, 33, 65, 68 dello Statuto, senza appunto circoscrivere il medesimo nei limiti voluti dalla *natura giuridica* del Gabinetto, da lui disconosciuta, condurrebbe indirettamente ad una di quelle temute conseguenze, molto mal dissimulate in verità dalla pretesa opera sindacatoria di un Parlamento, la cui funzione invece si ridurrebbe a quella del legiferare.

Ricordiamo quel notevole articolo perchè fu l'ultimo importante che rimise a nuovo la questione del ritorno ai poteri personali del Principe, della quale del resto molti si erano dapprima occupati, ed in Italia, il prof. RAFFAELE MARIANO sin dall'aprile 1881 coi suoi notevoli articoli pubblicati nell'*Opinione* intorno al *Costituzionalismo in Germania e parlamentarismo in Italia*. Lo ricordiamo soprattutto, perchè l'autore segue in ciò una tendenza, oggidì molto comune, di voler cioè patrocinar l'applicazione pratica di una tale teorica siccome il mezzo più acconcio a para-

quello appunto che ci avvicinerrebbe ad una statolatria, dalla quale le più recenti conquiste dello spirito liberale cementate dal ringagliardito sentimento nazionale dovrebbero ben a ragione allontanarci.

Giacchè, a prescindere dal fatto che la *natura giuridica* del Gabinetto è stata di già chiarita in Italia, fin da quando il prof. V. E. Orlando all'audace affermazione dello Gneist contrapponeva, scientificamente dimostrandola, quell'altra, per cui « la forma rappresentativa non parlamentare è uno stato di fatto, che può essere mantenuto dalla forza del principio monarchico e da speciali contingenze storiche, ma che non può essere definitivo » (1) ond'è che « il regime monarchico costituzionale, ove non ha trovato simili contingenze storiche, ha raggiunto un altro e più avanzato grado di specificazione delle forze politiche » con la forma parlamentare (2): vi sarebbe fortemente a dubitare, se di fronte a quest'ultimo risultato dell'evoluzione delle forme politiche, fra di noi, sia facile retrocedere (3).

D'altronde, è una reazionaria illusione quella di coloro che vorrebbero ricondurci a trapiantare in Italia i metodi di governo germanico, così chiaramente ispirati ad una viva repulsione per le tendenze democratiche e ad una eguale inclinazione all'assolutismo, cui si è creduto solo di temperare con una forma che potrebbe dirsi di monarchia limitata (4).

lizzare il rapido progresso delle crescenti organizzazioni *clericale* e *socialista*, delle quali troppi fra noi sonosi impensieriti da un pezzo, per non dover avvisare alla necessità dei freni.

Di recente poi, abbiamo avuto il prof. CARLO FRANCESCO FERRARIS, che nel suo discorso inaugurale, di cui diciamo appresso, ha invocato, col ritorno alla lettera dello Statuto, una sostituzione temporanea del Governo costituzionale semplice al Governo parlamentare: sostituzione che pure sembrava di una *opportunità molto dubbia* allo stesso prof. MOSCA (Confr. gli *Elementi di scienza politica*), del quale sono note le acerbe critiche mosse alla forma del Governo parlamentare.

(1) Confr. nei *Principii di diritto costituzionale*, Manuale Barbèra, tutto il capitolo sul *Fondamento giuridico del Gabinetto*.

(2) Confr. CHIMIENTI, *Il capo dello Stato*, ecc., p. 89.

(3) Nè ciò è sfuggito alla mente profonda di Marco Minghetti, il quale appunto, in quella sua celebre opera che dovrebb'esser meglio conosciuta dai superficiali osservatori delle *formule politiche*, non si peritava di affermare che « una volta che il passo dalla forma costituzionale alla parlamentare è fatto, riesce difficile revocarlo. L'Italia — soggiungeva — s'è, per dir così, ricreata in quest'ultima forma, e sarà già grande merito se saprà tenersi ferma, senza scendere anche più in basso: voglio dire che ciascuno dei tre poteri, il Re, il Senato e la Camera elettiva conservino i loro diritti e li esercitino con fermezza. Imperocchè pur troppo veggiamo i sintomi di una degenerazione; la quale consiste nella tendenza ad annullare le prerogative della Corona, nell'irritarsi ad ogni opposizione del Senato e volerne sforsare le decisioni, e finalmente nell'atteggiarsi dei ministri quasi ad agenti e commessi dell'assemblea elettiva » (v. *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881, p. 208-209).

Ed è codesta tendenza degenerativa appunto che vuolsi combattere, ma con quei mezzi e con quelle dottrine di cui ha dato così mirabile esempio l'illustre autore in quell'opera così meritamente celebrata.

(4) Lo aveva già bene osservato l'illustre prof. A. MAJORANA, notando sostanzialmente al riguardo, nella sua rinomata opera sul *Parlamentarismo*, che soprattutto il sentimento di regalità, per varie ragioni possente nella immaginazione del popolo tedesco, ha potuto creare intorno ed a favore dei poteri personali del Principe una dottrina ed una pratica talmente autoritaria, che le principali funzioni del Parlamento, la legislativa come e più la inquisitoriale, sono state deprezzate al punto da determinare un sistematico disconoscimento delle più larghe e legali manifestazioni

Il Governo schiettamente personale, che non poche conseguenze nocevoli ha prodotto in Germania, dove pure il sentimento tradizionalmente predominante della regalità ha potuto creargli una parvenza di fondamento giuridico, molte più ne determinerebbe in Italia, dove i vantati ricordi delle glorie dinastiche non sono riusciti finora a far dimenticare le passate escrudescenze dell'assolutismo regio, per impedire al pensiero italiano di avvicinarsi tanto più alle nuove correnti sociali quanto più andava allontanando da sè i pericoli di un ritorno alla restaurazione del potere *personale* del principe. È poi vero che, nei paesi più progrediti, come l'Inghilterra, se una trasformazione delle politiche istituzioni va lentamente operandosi, in questi ultimi tempi, dessa è piuttosto in senso democratico che in quello di un ritorno alla forma costituzionale pura.

Epperchè retrocederemmo di molto nel cammino della nostra politica civiltà, se volessimo contrastare lo svolgersi progressivo in senso liberale dello spirito italiano, per rifugiarlo nella gretta ed empirica e formale interpretazione di formule statutarie, per le quali il Governo rappresentativo si appaleserebbe qual sistema di pubblici poteri meccanicamente separati nell'esercizio delle proprie separate attribuzioni (1).

Pertanto, di fronte alle nuove concezioni organiche dello Stato e della società, sapientemente intese e moderatamente praticate, dobbiamo ribellarci a questa decapitazione che i falsi adoratori del passato, dimentichi di ciò che ha costituito la gloria vera ed il segreto dei luminosi progressi del Governo parlamentare inglese, vorrebbero consacrare, con la soppressione dell'istituto del Gabinetto, che, sorto giuridicamente quale organo intermedio di conciliazione fra le espressioni della cresciuta volontà popolare e le esigenze supreme della vita dello Stato, è mezzo perciò e strumento di ordine e di progresso, veicolo potente di armonia fra gli altri pubblici poteri.

Solo in questo modo, mettendo cioè in moto ogni nostra energia per opporci ad un richiamo restauratorio di metodi governativi non fatti per noi, riusciremmo eziandio a preservare da qualunque passo reazionario le libertà politiche, nella nuova fase evolutiva alle medesime segnata dalle progredienti condizioni sociali.

Diciamo pure di ritornare alla *lettera* dello Statuto, ma solo

della volontà popolare. Onde, nonostante molti pubblicisti tedeschi abbiano tentato di giustificare giuridicamente la posizione assunta dai loro metodi di governo, questi sono andati sempre più rivelandosi come violatori dell'essenziale organismo dei sistemi rappresentativi, nè più nè meno di ciò che è avvenuto per l'esagerazione dei principii informativi del sistema parlamentare. Perocchè, per voler troppo obbedire alla lettera della Costituzione, se ne è anche in questo caso adulterato lo spirito, che è quello di consentire al popolo, organizzato a rappresentanza politica nazionale, la scelta dei propri governanti, il controllo dell'opera loro, e con ciò la direzione dei propri destini.

(1) Nè valga lo addurre in contrario, con l'esempio della Germania, quello degli Stati Uniti d'America: mentre è risaputo ormai che la estensione considerevole dei poteri riconosciuti al Presidente di quella Repubblica è dovuta principalmente alle necessità inerenti alla forma di governo repubblicana, e per sopraggiunta federale.

per ripristinare quell'armonia dei poteri e quella legge dei limiti che sono stati violati, nella falsa ed esagerata interpretazione dello spirito di esso Statuto, nonchè dei principii direttivi in esso contenuti.

Postochè la rottura di quella legge ha causato il parlamentarismo, ritorniamo all'osservanza di essa, ed avremo il rimedio vero e perentorio.

Ed è facile il ritornarvi, sol che si badi alla natura di costesti limiti ed al principio che deve informare il complesso funzionamento delle nostre istituzioni: quello, che il Majorana direbbe principio costituzionale attuoso, per cui « si abbiano istituzioni *forti*, epperò *rappresentative* » (1).

Nè, a tal fine, secondo noi, si richiederebbe principalmente la riforma del Senato, nel senso di destinarlo a rappresentare in più o meno larga misura, come col Majorana reclamano la maggioranza dei riformisti, *i distinti elementi sociali*. Chè questi avrebbero adeguata sede nel Senato, qual'è composto attualmente, solo che il Sovrano, nell'esercizio della sua prerogativa di nomina dei Senatori, si circondasse di un complesso di guarantee che assicurassero all'alto consesso la partecipazione delle forze più notevoli ed efficienti disperse nel corpo sociale, riverberanti la loro influenza all'infuori del campo delle scelte fatte o da farsi dal corpo elettorale. Ond'è che noi non annettiamo gran fatto importanza alla riforma della costituzione senatoria, che si pretende popolare, e tale non è se non in quanto una ben nota osservazione superficiale del modo con cui ha funzionato in Inghilterra la Camera dei *Lords* ha potuto determinare il preconconcetto dottrinario che il nostro Senato sia venuto meno alla sua principale funzione di corpo moderatore delle intemperanze della Camera popolare. La qual funzione invece, in una ben intesa restaurazione dei limiti dei poteri, vorremmo piuttosto riservata a quel corpo istesso, che della Camera elettiva è principale emanazione: intendiamo il Gabinetto.

Il vizio principale della nostra vita costituzionale dicemmo essere costituito dalla lamentata prevalenza assunta nel governo dello Stato, in conseguenza dei pregiudizi inveterati contro i Governi assoluti ed a scapito dell'armonia dei poteri, dalla Camera elettiva, la quale, nelle sue progressive tendenze soverchiatrici, presentasi gravemente minacciosa delle conquiste liberali del secolo.

Ora, ad ottenere che, in una alle masse popolari, i loro legittimi rappresentanti vengano penetrandosi di quello squisito sentimento della legalità e della misura pel quale riescano a concepire ed attuare la sovranità nazionale soltanto nella sovranità legale, indubbiamente il primo essenziale rimedio dee ravvisarsi in un miglioramento sensibile e graduale della educazione politica del paese. Senza di essa, vano riuscirebbe

(1) *Del parlamentarismo*, Roma, 1885, p. 168.

ogni tentativo di ritornare al rispetto dei limiti dei pubblici poteri: essa solo può condurci alla risoluzione efficace e duratura dei più ardui problemi della scienza politica, come predissero già i più rinomati cultori delle materie costituzionali. E questa educazione pubblica soprattutto, che, applicata alla *classe politica*, varrebbe a metterla meglio in armonia con le mutate condizioni sociali, e per ciò stesso a comporre quella serie numerosa di dissidî fra il potere dirigente ed i governati, la quale conduce frattanto alle lamentate conseguenze delle prepotenze parlamentari e ministeriali (1).

E, secondo noi, molto ancora gioverebbe la restaurazione, così nella dottrina come nelle sue pratiche applicazioni, del concetto del diritto elettorale, col tenerlo sempre accompagnato a quello di *funzione*. Onde ne deriverebbe certamente una più attiva e feconda partecipazione delle masse alla vita pubblica, e con ciò più chiara ed energica in esse la comprensione dell'importanza dei propri doveri di fronte alle cresciute difficoltà dei nuovi urgenti problemi che l'agitano. Nè, all'uopo, occorre invocare inutili restrizioni del suffragio: mentre basterebbe che mediante buoni sistemi elettorali gl'investiti del diritto politico potessero riuscire a farsi adeguato concetto dell'importanza del medesimo ed a conservare perciò quel sentimento del *limite* e della misura che è il correttivo più efficace alle esorbitanze di qualsivoglia facoltà accordata dalla legge (2).

(1) Non istaremo certamente a ricordare gl'innumerevoli scritti concernenti questo argomento dell'educazione politica, della quale non v'è scrittore di diritto costituzionale che non siasi fra noi più o meno direttamente occupato, ad essa sentendosi troppo spesso il bisogno di ricorrere, siccome al più efficace correttivo dei devii del nostro regime politico.

Ci pare però degno di nota il recente discorso pronunciato al riguardo dall'illustre prof. C. F. FERRARIS, per l'inaugurazione degli studi nell'Ateneo Pavese. Nel quale discorso si tende appunto a dimostrare che non è certamente nel radicale mutamento delle attuali istituzioni politiche che noi troveremo il rimedio alla più grave malattia del nostro politico ordinamento, il *parlamentarismo*, bensì, pur senza uscire dagli ordini attuali, col procurare di ottenere « che agiscano in modo da creare una vera educazione del popolo alla vita pubblica, vuoi come educazione politica autoritaria, vuoi come educazione politica liberale, vuoi come educazione sociale » (Confr. *Ordinamenti politici ed educazione politica*, nell'*Annuario* del 1898-99 della R. Università di Padova, p. 31-36).

Vi rimandiamo il lettore, che vi troverà risolto lucidamente il problema in maniera piuttosto nuova, tuttochè non possiamo dire di convenire col valoroso scienziato in tutti i concetti ivi esposti.

(2) Molto, staremmo per dire troppo, si è scritto a riguardo della natura del suffragio politico, da taluni reputato finora esclusivamente un *diritto*, una *funzione* da altri.

Ultimamente, il prof. G. VACCHELLI ha delineato, con una esatta dimostrazione scientifica, nella necessaria compenetrazione dei due diversi momenti ed aspetti sotto cui dee riguardarsi il diritto politico, la teoria indubbiamente più attendibile in materia. V. *Concetto giuridico del diritto politico* (Discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico della R. Università di Pisa, nell'*Annuario* del 1898-99). Della stessa opinione si era manifestato, anni prima, il prof. LUIGI ROSSI nell'Introduzione ai suoi *Principii fondamentali della rappresentanza politica*, v. p. 64.

Nè è a credersi che la questione abbia un'importanza puramente dottrinale, mentre è evidente che con quest'ultima teorica, come si ottiene il giusto temperamento alle inconsulte esagerazioni determinanti la teoria del suffragio universale e da essa a lor volta determinate, si chiarisce pure la necessità dell'intervento cosciente delle masse alla partecipazione alla vita pubblica: quello che noi appunto reclamiamo.

Ad assicurare, peraltro, una base veramente solida alla nostra Costituzione, urge soprattutto che si abbia un Governo forte, potente, rispettato, con piena libertà d'azione responsabile nell'amministrazione dello Stato: intendendosi tal concetto di forza coordinato, con misurata circospezione, al sentimento esplicativo della propria necessaria attività per parte delle altre istituzioni.

Per ciò non occorrerebbe modificare e meno ancora abolire, come vorrebbero taluni, l'istituto del Gabinetto, il quale invece sarebbe da considerarsi la principale guarentigia dell'indipendenza governativa nella sua sfera legittima d'azione, purchè ricondotto praticamente alla sua vera natura, dalla quale ha deviato per naturale transitoria necessità di cose, dovuta alla incertezza dei primi esperimenti fatti per coordinare alle supreme esigenze dello Stato i voleri della rappresentanza nazionale.

Fu infatti osservato, già da parecchi anni, che la designazione da parte delle Camere e l'accettazione libera e spontanea per parte del capo dello Stato degli uomini prescelti alle supreme amministrazioni di esso offrono al Governo una grande forza morale, tanto più in considerazione che il capo del Gabinetto, qual persona che guidava e dirigeva dianzi la maggioranza della Camera, può per effetto di tale influenza contenerla nei limiti dell'azione legittima ad essa tracciata dalla Costituzione, e quindi temperarne gli ardori e frenarne le voglie che si presentino a turbare l'armonia dei poteri, attratto com'è per di più dalla necessità di conservare la fiducia della Corona e soggetto alla responsabilità collettiva del Gabinetto. Al quale la fiducia della Camera abbandona la suprema attività direttrice della politica nazionale e riconosce la massima libertà ed indipendenza nella sfera legittima di sue opere, subordinatamente ad un accordo continuo intorno ai generali principî direttivi della politica stessa e dell'amministrazione, e sotto la guarentigia di una funzione ispettiva che abbia appunto per iscopo la giusta ripartizione delle entrate e delle spese nei singoli servizi dello Stato insieme alla rigorosa osservanza ed applicazione di tutti i precetti legislativi. Ond'è che il Governo di Gabinetto, per virtù di un'azione tutta pacifica e di una efficacia tutta armonica, parrebbe doversi vantaggiosamente additare siccome adatto ad opporsi al prepotere delle assemblee e a temperarle (1).

(1) Confr. ZANICHELLI, *Le Costituzioni moderne*, Prolusione 1883, pp. 44-53. Confr. pure, per rapporto a questa possibile azione moderatrice del Gabinetto, la fine dell'Appendice sulla riforma del Senato, al citato libro di GUIDO JONA. Il CHIMIENTI soprattutto ha, di recente, con molta acutezza posto in luce il compito principale riservato al Gabinetto, quello cioè di governare e dirigere, con un'azione sempre più attiva ed indipendente, fra le altre istituzioni, l'assemblea elettiva principalmente, in conformità alle buone tradizioni inglesi, nonchè alla sua stessa natura giuridica (Confr. la cit. opera, *Il capo dello Stato*, ecc., specialmente a pag. 91 e segg.). Si tratta con ciò di conferire al Gabinetto quella funzione per così dire egemonica, che ha saputo così bene conservare in Inghilterra, in confronto del Continente europeo, dove, specialmente in Francia, è stato mai sempre considerato quale strumento puro e semplice dell'assemblea onnipotente, onde la causa precipua dei mali derivati col

Ma perchè, a sua volta, tale prestigio non si trasformi in abuso a detrimento della vita ordinata e vigorosa dei principali corpi politici dello Stato, urge appunto il concorso di talune condizioni, la cui mancanza, in Italia, è stata decisamente determinativa dell'azione dissolvente da quell'istituto esercitata negli ultimi periodi della vita parlamentare, caratterizzati, come si disse, dalle soverchianti ingerenze politiche nella pubblica amministrazione.

Occorre cioè dapprima, onde costituire una base solida d'azione al Gabinetto, una sana restaurazione delle parti politiche: la quale, di fronte ai nuovi problemi sociali, in sostituzione delle tendenze storiche dei due principali partiti tradizionali, già si ravvisa da taluno di facile attuazione, nelle due evidenti opposte tendenze, che par vogliano omai ispirare l'azione legislativa dello Stato, delle quali l'una si lascia piuttosto dominare dalla preoccupazione della tutela della più ampia libertà individuale, mentre l'altra inclina all'azione collettiva ed all'accrescimento dei poteri dello Stato stesso. Attrazioni diverse, cui non farebbero peraltro difetto, nelle pratiche applicazioni, quei reciproci temperamenti che possono rivelare la mancanza di artificio nella orientazione e nell'indirizzo nuovo di queste due nuove correnti dello spirito pubblico (1).

In secondo luogo, onde impedire che per le esorbitanze del potere governativo la Camera sia costretta, come oggi fa, a sog-

parlamentarismo. Ciò additò pure chiaramente il MINGUZZI nella sua opera pregiatissima sul *Governo di Gabinetto e Governo presidenziale*, Zanichelli, 1886, specialmente al capo VIII.

Intorno al Gabinetto noi ci riserviamo uno studio speciale, che, considerandolo in rapporto alle crisi, possa metterne sempre più in luce il doppio aspetto, giuridico e politico, e la necessità che tale istituto venga conservato ad un regime, che reputiamo il migliore fra quelli finora escogitati per conciliare l'ordine colla libertà.

(1) In questo senso ha scritto molto bene ATTILIO BRUNIALTI nella sua opera già citata, *Il diritto costituzionale e la politica*, ecc., p. 983 e segg. del vol. I.

notevole, al riguardo, il fatto che uno dei nostri maggiori giuristi, l'esimio prof. GAETANO MOSCA, nella sua rimarchevole opera *Sulla teoria dei Governi e sul Governo parlamentare*, mentre pur riconosce l'esistenza dei partiti quale « un fatto necessario nella vita parlamentare », non intende la necessità e molto meno la conformità alle condizioni della vita reale, della organizzazione di due parti politiche ben distinte per il buon andamento del Governo parlamentare, giungendo fino al punto di negare, contro l'opinione dei più, che dessa si riscontri nei migliori periodi della vita parlamentare inglese, per arrivare poi a credere « addirittura preferibile la indisciplinatezza relativa, che permette a diversi piccoli partiti di coesistere e di partecipare insieme al potere, alla rigida disciplina, all'organizzazione salda ed esclusiva, che fa sì che ogni influenza si concentri nei membri di un solo partito » (v. ivi, p. 317, e tutto il N. VIII del capitolo ultimo).

Non è questo certamente il luogo adatto a combattere tale affermazione. Ma possiamo, senza timore di sembrare audaci, ritenere che la medesima derivi da quel preconconcetto dottrinale, che ispirando l'egregio autore in tutta la sua critica del regime parlamentare, lo conduce alla conclusione che desso, quale l'abbiamo ora in Italia ed in Francia, non possa e debba divenire una forma di Governo stabile e normale (ivi p. 351): colpa soprattutto delle influenze partigiane cui doversi esso assoggettare, onde va necessariamente incontro, secondo lo stesso autore, alla numerosa serie delle tanto lamentate indebite ingerenze. Ma lo stesso Minghetti, per citare il più sommo, ha invece riconosciuto come si possa e si debba in parte rimediare a quei guai, senza punto disconoscere nel regime parlamentare la necessità di organizzazione delle parti politiche, e senza d'altra parte dubitare della durata di quel regime.

gettare ai propri arbitri il Gabinetto, è necessario conferire all'Amministrazione tutta una forza propria, indipendente dalla direzione suprema della vita politica dello Stato, che sola dovrebbe ai Ministri riservarsi. Si tratterebbe, cioè, di attuare, se non nelle forme esterne così storicamente complesse ed inimitabili dell'Inghilterra, in parte almeno nella sostanza, mercè l'assoggettamento dei pubblici funzionari a responsabilità severa ed immancabile per l'esercizio abusivo delle loro funzioni, quel concetto distintivo del *Governo* dall'*Amministrazione*, di cui l'Arcoleo, primo in Italia, additò con molto acume i numerosi vantaggi. E per tal modo, l'azione del Gabinetto verrebbe in gran parte sottratta alle infinite pressioni parlamentari, che si lamentano nella pratica attuale.

Senonchè, ogni rimedio sarebbe pur vano, se da una parte un complesso di guarentigie giuridiche, ancora purtroppo presso di noi incomplete, non intervenisse, specie con una legge sullo stato degli impiegati, a porre un facile freno agli abusi ed alle illegalità amministrative e dall'altra non si desse un colpo decisivo a quello accentramento burocratico, che in Italia si è ben a ragione considerato, per le eccessive proporzioni rapidamente assunte, qual fomite principale delle illecite ingerenze. Pur fatta la debita parte all'accrescersi naturale delle funzioni dello Stato moderno, *decentrare* bisogna: ma non già, come intesero molti finora, nel senso di operare un semplice trasferimento di funzioni attualmente esercitate dal Governo nei Comuni o nelle Provincie, più facilmente inclinate a diventare per effetto della creazione di clientele e consorterie locali stolide violatrici delle libertà individuali, siccome egregiamente dimostrarono in Italia il Villari, il Turiello, il Sonnino ed altri molti; bensì nel senso di instaurare un complesso di organi istituzionali locali, che alle naturali estrinsecazioni della libertà individuale e delle nuove attività sociali desse quello svolgimento ordinato e salutare, che è mezzo efficace di risanamento dell'educazione pubblica, veicolo di partecipazione sempre più cosciente ed intelligente delle masse popolari alla vita politica dello Stato: in altri termini, tratterebbesi di un decentramento *istituzionale*, non *funzionale*.

Sol che ricordiamo gl'immensi benefici arrecati alla consolidazione dapprima, poscia allo sviluppo delle libertà inglesi dalle loro potenti ed invidiate autonomie locali, non ci sorprenderebbe che un beninteso decentramento (che pur non sarebbe mai il *self government* inglese) dovesse risanare il nostro viziato ambiente parlamentare.

Infine, a sottrarre efficacemente l'Amministrazione al prepotere delle forze parlamentari e ministeriali, gioverebbe gran fatto il garantire alle funzioni giudiziarie una maggiore indipendenza dalle influenze politiche: non eccessive, come si disse, in Italia, ma non troppo rare neppure, perchè si possa credere che in questa parte sia il nostro uno dei migliori mondi possibili, e la costituzione di quell'organo supremo della giustizia, che è pur sempre il fondamento degli Stati, non abbia bisogno di es-

sere messa in completa armonia col retto funzionamento degli altri organi.

Problemi formidabili invero, codesti, che da epoche lontane agitano le menti degli studiosi, senza che la scienza sia peranco riuscita a risolverli, ma che basta accennare anche fugacemente perchè ci apprendano come nella pratica dei nostri Governi, il ridare all'istituto del Gabinetto, caratterizzante lo svolgersi in senso progressivo dei nostri ordini rappresentativi, una costituzione autonoma e forte, qual fu sempre concepita e praticata là dove prima ebbe sua sede, riveli un complesso di premesse e di condizioni accessorie che, trascurate o non supplite abbastanza, hanno presso di noi determinato i deviazioni delle funzioni organiche dello Stato. Alla cui reciproca armonia ritornar dobbiamo, se, pur rispettando la lettera dello Statuto, vogliamo per davvero sottrarci a quella intellesione meccanica di tutto il funzionalismo politico che fin oggi ci ha accompagnati in virtù dell'origine storica delle nostre istituzioni, sospingendoci nell'andamento tumultuoso e disordinato della nostra vita politica presente.

Alla definitiva escogitazione del rimedio contribuirebbe poi anche notevolmente il risveglio delle funzioni legislative, e principalmente legislative del Senato, in un rinnovato ambiente pel quale esso potesse divenire un centro indipendente di valori politici reali destinato ad altro compito che non sia quello di far argine alle invadenti forze popolari della Camera bassa: e ciò sarebbe in gran parte conseguenza della effettiva restaurazione dei fini immediati e degli uffici spettanti all'istituto del Gabinetto.

Ne deriverebbe una lotta dei poteri, non come oggi determinata dal solo scopo di sovrapporsi l'un l'altro, ma cementata e ringagliardita dalla necessità di resistere, nella gelosia di conservare le proprie rispettive attribuzioni, alle pressioni dell'ambiente, e di attingere alle medesime quella forza di moto continuo, di non interrotto svolgimento, sempre ordinato e progressivo, in vista del quale, come bene osservava lo Zanichelli, sono stabiliti gli ordini politici di uno Stato, i quali, anzichè logorarsi ed invecchiarsi col tempo, riescono a consolidarsi e rinvenirsi sempre più quando siano compenetrati nelle correnti dell'opinione pubblica.

Al loro risveglio, giusta l'esempio nobile dell'Inghilterra, dobbiamo soprattutto far caloroso appello, onde, ritornandosi al rispetto dei limiti fra i poteri, questi non si abbiano a cristallizzare per contraccolpo in una esagerata concezione meccanica delle loro attribuzioni, a vece di secondare quel moto organico che alle principali funzioni statuali può solo conferire l'adequata considerazione di quelle forze sociali tutte, alle quali non sia stata per qualsivoglia motivo consentita la rappresentanza nell'organismo politico dello Stato stesso (1).

(1) Quale e quanta importanza, nella progrediente elaborazione del metodo sociologico nel campo del diritto pubblico, abbia acquistato e sia ognor più per acquistare questo elemento della *opinione pubblica*, non è ormai chi nol veda.

Insegni l'illustre prof. A. MAJORANA, il quale non si è peritato di affermare che

Da ultimo, per il migliore andamento della vita politica del nostro popolo; per il maggiore rispetto alle sue istituzioni, come compendio di vita e mezzo potente di sviluppo delle medesime, noi crediamo d'invocare l'azione energica della Corona, ridotta dalla sua forma di esercizio personale di potere a quella occulta ed invisibile di virtù moderatrice dei pubblici poteri, che è venuta assumendo nella secolare evoluzione degli ordini politici inglesi: di guisa che, nella sostituzione dell'attuale *influenza* all'antica *potenza*, secondo il detto di Gladstone, non si abbia a nascondere insidiosamente l'occultamento assoluto di ogni sua efficacia direttiva, siccome in realtà è avvenuto in Italia.

A quest'azione, specialmente per quanto ha riguardo alla direzione della politica internazionale ed al retto esercizio della prerogativa di scioglimento della Camera dei deputati, oggi fa appello, come all'ultimo corollario dei presupposti morali del regime di libertà, la critica moderna delle pratiche del parlamentarismo.

Lo dice ben a ragione il Chimienti, il quale ha in proposito due pagine, che meriterebbero di essere riportate per intero, se non ostasse l'indole del nostro discorso (1).

essa talvolta può apparire un vero *subbietto di diritto*, e di annoverarla anzi, nella nuova e del tutto originale classificazione ch'egli ha fatto degli organi e delle funzioni che deggiono comprendersi in un beninteso ordinamento dei poteri dello Stato, fra gli organi primari (Confr. *Teoria sociologica della Costituzione politica*, Torino 1894, pp. 10, 159). L'insigne prof. BRUNIALTI è quegli poi che, secondo noi, non ha trascurato, in tutte le sue opere, di mettere sempre più in luce la grande importanza di questo nuovo elemento dello Stato costituzionale. E ciò, a tacere di coloro che, come l'esimio MINGUZZI, in Italia, se ne occuparono *ex professo*.

(1) *La vita politica*, ecc., già citata, pp. 159-162. La questione è più ampiamente trattata nell'altra opera più recente, già ricordata, dello stesso autore.

Già da lunga pezza anche il MOSCA aveva notato come il Sovrano potrebbe esercitare influenza sul Gabinetto e sulla stessa Camera bassa, anche restando perfettamente dentro i limiti delle buone usanze parlamentari: ed avea soggiunto che questo potere occulto, dovuto al prestigio ed alle relazioni personali della persona che occupa il trono, è ritenuto da molti scrittori ed uomini politici come eccellente salvaguardia contro gli eccessi del parlamentarismo. Fra le riforme nuove poi suggeriva di separare il potere *moderatore* dal potere *esecutivo*, per conservare questo al Ministero e concedere quello alla Corona, la quale dovrebbe all'uopo circondarsi di un Consiglio privato, mentre poi a sua volta, secondo lui, quale rimedio eccellente ad impedire lo strapotere del Ministero stesso, potrebbe crearsi una Corte suprema ed indipendente che giudicasse le colpe dei ministri (Confr. *Costituzioni moderne*, pp. 55-59).

Ma a che varrebbero esse, domandiamo, per coloro che come il MOSCA, pur dichiarando di preferire uno svolgimento organico delle istituzioni attuali ad un rinnovamento fondamentale delle medesime (ivi, p. 55), non concedono poi, sostanzialmente, che dallo svolgersi delle presenti istituzioni possa attendersi alcun rimedio efficace (v. ivi, pp. 114-115)? A complicarle crediamo, e nulla più: postochè si ammette come principio incontestabile la completa insufficienza delle medesime al duplice loro scopo essenziale, quello della tutela del diritto e della rappresentanza sicura entro il Governo delle varie forze sociali.

Noi, che ci riveliamo in ciò più ottimisti, non crediamo perciò di dover invocare quelle riforme che, in sostanza, per essere appunto radicali, urterebbero contro la necessità dello svolgimento organico delle istituzioni stesse. Ed invece richiamiamo un'azione energica della Corona, la quale valga a mantenere nei limiti costituzionali i vari poteri, e quello ministeriale in ispecie, che con le frequenti violazioni dello Statuto ha più spesso prodotto il disquilibrio fra i medesimi.

D'altra parte, oggimai, i migliori costituzionalisti vi fanno appello, riconoscendo a questo supremo istituto una forza efficacissima di coesione nazionale e sociale, sempre viva ed immanente, capace, con l'esercizio delle sue funzioni essenziali, di prevenire i numerosi pericoli che il moto crescente dei partiti illegali fa paven-

Lo dissero in diversa forma, e con intenti diversi, altri molti prima di lui, sognando con isvariate ed innumerevoli proposte di Consigli della Corona imitazioni d'invidiati modelli inglesi, altrettanto inimitabili del resto, come il decantato Consiglio privato che pure ha perduto molto della sua primitiva importanza, quanto inadattabili ai nostri costumi politici.

In quella vece, un complesso di guarentigie di consiglio e di controllo, che potrebbero ben affermarsi e consolidarsi attorno al Sovrano in virtù di consuetudini politiche non contraddicenti punto alla interpretazione letterale dello Statuto, basterebbero a tutelare il saggio esercizio della suprema *direzione* degli uffici a lui dovuti e per lui adempiti sotto la propria responsabilità dai ministri. E con ciò, questo sovrano istituto risponderebbe al proprio fine, quello cioè d'impersonare *effettivamente* lo Stato nei suoi elementi necessari e stabili, con la tutela dell'interesse supremo di esso, di fronte agli elementi *accidentali* e contingenti, più spesso dominati dalle passioni partigiane e dagli interessi individuali.

Giunti a questo punto del nostro tema, possiamo pertanto concludere col respingere coscientemente codesto infelice tentativo di richiamare la nostra Costituzione al tipo di semplice Governo costituzionale rappresentativo, conforme alla lettera dello Statuto ed all'esempio germanico: tentativo fatto bensì anche da eminenti politici, ma pur troppo senza una bene adeguata considerazione delle condizioni reali e delle comuni aspirazioni del paese nonchè delle sue tradizioni, che avrebbero bastato a chiarirlo inadattabile.

Dobbiamo invece richiamare alcune nostre pratiche parlamentari ad una più rigorosa osservanza dello Statuto, per ricondurre la politica costituzionale ad un rispetto maggiore dei dettami del diritto, onde non si abbiano a confondere, come insanabili difetti del nostro regime attuale, quelli che non sono se non deviamenti dei principî meno controversi racchiusi nella Costituzione.

In questo senso, con una retta intellesione della pratica dei poteri, ritorniamo pure alla lettera dello Statuto; ma rispettiamo essenzialmente lo spirito che è spirito di progresso (1).

tare per le nostre istituzioni, e per l'unità ed integrità stessa della patria. Giova specialmente consultare all'uopo gli scritti dello ZANICHELLI, del MINGUZZI, del BRUNIALTI, del CHIMIENTI. Notevole, per un adeguato concetto di codeste funzioni, la recente opera di ALBERTO MORELLI, *Il Re*, Bologna, Zanichelli, 1899.

(1) È identica la conclusione, molto semplice in verità, alla quale, contemporaneamente a noi, perviene un giurista estraneo al nostro genere di studi, il prof. ERCOLE VIDARI, il quale, in una recentissima opera d'indole prevalentemente politica, e molto generale, conclude le sue lunghe considerazioni intorno al problema della nostra vita politico-sociale, con questo solenne avviso: « ritornare allo Statuto ed al rispetto suo: cioè, all'esercizio effettivo ed armonico di tutti i poteri da esso organizzati, al giusto equilibrio quindi fra essi, ed alla reciproca loro indipendenza: pur tutti dovendo concorrere ad informare e a reggere la vita politica e sociale del nostro paese. Ormai — soggiunge — in troppe cose siamo fuori dello Statuto, perchè da tutti non si debba intendere la suprema necessità di ritornarvi con sincerità di propositi; quasi figliuoli prodighi e ribelli che, dopo aver molto divagato e sciupato,



Senonchè, non pochi sono coloro i quali, nell'impeti ardenti di una giovine democrazia, non peranco temperata agli insegnamenti moderatori derivati dalla nostra stessa esperienza, amerebbero vedere sacrificata la lettera medesima dello Statuto alle loro utopistiche idealità politiche.

Non basterebbe più ormai, per costoro, che la scienza, come già è venuta facendo finora, continuasse ad agitarsi tormentosa nella ricerca dei mezzi di sviluppo delle nostre politiche istituzioni, intorno ad una serie di difficili problemi, quali la sapiente organizzazione del suffragio politico e delle circoscrizioni elettorali, la giusta rappresentanza delle minoranze, le incompatibilità parlamentari, l'indennità ai rappresentanti, la riforma del Senato, ed un completo sistema di responsabilità dei poteri dello Stato collegantesi alle riforme del decentramento, dello stato degli impiegati, della giustizia nell'amministrazione.

Questo ed altro non soddisfa gli amatori sistematici delle novità inconsulte. Alcuni, fra i più temperati, esagerando la portata delle teorie organiche della società, vorrebbero tramutato di sana pianta il sistema attuale di rappresentanza politica.

Risuscitando dalle vecchie rovine medioevali una teorica che fino a poco tempo fa sembrava inesorabilmente sepolta nei ruderi delle organizzazioni corporative dell'epoca, onde dare, essi dicono, rapido esaurimento ai nuovi problemi sociali senza ricorso di violenze rivoluzionarie, muovono dalla premessa dell'atomismo della vita politica moderna che rivelerebbesi con le determinazioni inorganiche e scomposte del suffragio universale, e corrono diritti a reclamare la rappresentanza diretta degli interessi sociali, in una nuova e profondamente radicale organizzazione del voto politico.

Ma la scienza già si appresta fiduciosa a combatterli: e nella impossibilità di separare oggigiorno le molteplici e complicate sorta di tali interessi, di valutarne l'entità e la qualità, di porporzionarvi la rappresentanza, nella riconosciuta opportunità di abbandonarne lo sviluppo alla libera loro estrinsecazione entro il corpo sociale, all'infuori di ogni coercizione legislativa d'indole politica sempre dannosa, in questi e simili argomenti, non escluso il pericolo di un ritorno già fin troppo lamentato alle corpora-

ritornano nelle braccia amorose del padre, pronto sempre a perdonare e ad accoglierli nell'antico e salutare grembo della famiglia » (*La presente vita italiana politica e sociale*, Hoepli, Milano, 1899, p. 255).

Ed infatti, perchè possa ristabilirsi quell'equilibrio armonico fra i vari poteri, che è condizione della sana e retta applicazione dello Statuto, urge che ciascuno di essi eserciti realmente le proprie funzioni, senza rinunziarne alcuna e senza usurpare quelle riserbate agli altri: intendendosi però sempre considerare lo Statuto stesso non nella nuda lettera soltanto, ma vivificato nello spirito di voler attuare la forma di Governo parlamentare, instaurata sin dal suo nascere. Così, e non altrimenti, si dirà che allo Statuto si voglia ritornare con lodevole sincerità di intenzioni.

zioni medioevali, trova inesauribili risorse per affidarsi alla speranza di riuscire definitivamente vincitrice delle contrarie dottrine (1).

Le quali, peraltro, non potrebbero rivelarsi tanto dannose, come quando abbandonino la stessa idea del sistema rappresentativo, per correre il palio d'ideali in larga misura scaturienti dalle esagerazioni che i teorici della rivoluzione fecero della dottrina della sovranità popolare, epperò più o meno direttamente conducenti alle forme più esecrate del dispotismo rivoluzionario e della demagogia cesarea, non perchè nuove meno esiziali alle libertà moderne, nella loro onnipotenza distruttiva ed impotenza restauratrice.

A voler prescindere dai sogni di perfetta eguaglianza economica patrocinati nelle svariate configurazioni dottrinarie del socialismo, già fin troppo combattuto per doverne fare qui parola (2), temibile, se non fosse trascurabile, si rivelerebbe in Italia la sopravvivenza delle idealità repubblicane, cui, in omaggio alla necessità di secondare le crescenti tendenze democratiche, vorrebbe insieme con la lettera della nostra Carta fondamentale immolata la più alta conquista liberale che la medesima ci abbia offerto: la monarchia popolare rappresentativa, quella, senza la quale, come ben disse già il Minghetti, ed altri moltissimi dopo di lui ripeterono, « non avremmo nè unità, nè libertà, nè indipendenza ».

Si dimentica per tal modo che noi possiamo ben riguardarci come politicamente costituiti a schietta democrazia, dappoichè le nostre istituzioni poggiano sulla base della sovranità nazionale, epperò ci troviamo bene in condizione di aspirare alle maggiori conquiste democratiche imposte dalla crescente necessità di fare larga parte nel governo dello Stato a tutte sorta di forze e di elementi sociali, sol che sappiamo con cura custodire quelle già acquisite alla patria coi sacrifici della passata eroica generazione (3). E d'altronde, non si avverte a sufficienza che la scienza e la storia si accordano nel ritenere che la democrazia bene intesa deriva solo da una lunga quanto laboriosa evoluzione sociale, il cui

(1) Segnaliamo con animo lieto l'opera già citata di PIETRO CHIMIENTI (*La vita politica e la pratica del regime parlamentare*, Torino, Roux Frassati e C., 1897), siccome una delle più serene e meditate confutazioni che, nello stesso terreno sociologico, siansi potute fare in Italia, alle recenti pubblicazioni comparse in questa materia per cura di G. VELIO BALLERINI (*La rappresentanza politica degli ordini sociali*, Torino, Bocca, 1897) e GUIDO JONA (*Il voto collettivo*, Torino, Bocca, 1897). Confutazione che ha acquistata maggiore importanza, specie di fronte al rumore che avea pur destato in Italia la recente opera del BENOIST, *La crise de l'état moderne*, Paris, Firmin Didot e C.^{ie}, 1897.

(2) Sono troppo noti d'altronde gli ideali del socialismo, perchè dobbiamo qui tenerne cenno anche fugace. I medesimi, del resto, purchè contenuti entro giusti limiti, trovano almeno un fondamento di giusta considerazione nella necessità, ormai riconosciuta persino dai più ortodossi, di tenere in debito conto, nella evoluzione progressiva dello Stato costituzionale, la larga parte di azione, o quanto meno di vigilanza e d'ingerenza, che gli è riservata nel campo sociale.

(3) In questo senso può vedersi BRUNIALTI, *La democrazia* (Introd. generale alla *Biblioteca delle scienze politiche*, vol. I, parte 1.^a, pp. 194, 196).

massimo sviluppo trovasi solo raggiunto nella forma della monarchia popolare (1).

Egli è che in genere una trascuranza sistematica dello studio della storia costituzionale dei popoli europei ed americani, accompagnata ad un apprezzamento altrettanto superficiale delle loro condizioni speciali e dei loro progressi, mentre ha condotto ad una serie di entusiasmi fittizi per gli sviluppi assunti dalle più fiorenti repubbliche democratiche di oggi, ha per lo stesso risospinto parecchi a volere trapiantata presso di noi, con la sostanza, la forma benanco delle istituzioni repubblicane.

Ma, se pur molto non dovesse concedersi alla peculiarità delle condizioni storiche di quegli Stati che si reggono attualmente a forma repubblicana; se la storia, del resto, non ci avvertisse della tendenza delle repubbliche anche le più fiorenti a degenerare sovente in demagogia cesarea con l'assunzione al potere di forti incarnazioni ambiziose, talvolta elevate, volgari il più spesso; e se la scienza, in una questione tanto *vecata*, non ci avesse già da lunga pezza appreso le infinite ragioni di preferenza da accordarsi razionalmente alla monarchia in confronto della repubblica, tutte più o meno convergenti nell'inestimabile vantaggio che quella offre di rappresentare nell'incarnazione suprema del Capo dello Stato gli elementi stabili e permanenti dello Stato stesso e della società, i quali, per potere seriamente progredire in armonia con gli elementi instabili e contingenti, non debbono essere sottoposti alle violenze periodiche dei partiti nè asserviti allo smanioso predominio degli interessi individuali, siccome invece avviene sovente nelle repubbliche; se, d'altronde, non fosse di già assodato nel campo scientifico, che la questione delle forme di Governo è soprattutto relativa e subordinata alle varie complessive condizioni e ragioni di sviluppo del corpo sociale; per noi Italiani, basterebbe di già a farci riposare tranquilli e fidenti nell'attuale regime monarchico rappresentativo il pensiero che esso soltanto è stato quello che ha potuto dare a noi l'unità politica e la libertà (2).

(1) Questo punto è stato specialmente messo in luce dallo stesso BRUNIALTI. Confr. *Le moderne evoluzioni del Governo costituzionale*, Hoepli, Milano 1881, II. L'affermazione avrebbe bisogno di una larga dimostrazione, potendo del resto anche sembrare paradossale: ma possiamo ben ritenercene dispensati dall'illustre A. al quale facciamo richiamo, che in tutte le sue opere meritamente rinomate ha chiarito la necessità di una perfetta divozione, nelle condizioni dell'Italia moderna, alla forma monarchica, siccome quella che, ben lungi dal dimostrarsi inconciliabile con le più larghe esigenze democratiche, vi può dare uno sviluppo ben maggiore che la stessa forma repubblicana, la quale per contro si appresta troppo facilmente ad esagerazioni inconsulte e dannose.

(2) Non giova illudersi: l'idea unitaria e l'idea monarchica appaiono ormai, a noi Italiani, così indissolubilmente congiunte fra di loro, che, nella monarchia siamo tratti a vedere ognor più la più salda guarentigia della unità ed integrità della patria; nè, del pari, crederemmo di poter conservare tutta intera la libertà politica, ove alla monarchia non ci tenessimo devoti, col sistema del Governo di Gabinetto, che da essa si ravvisa, secondo i più, inseparabile, e che è certo garanzia sicura di conservazione e di svolgimento di essa libertà. Confr. al riguardo le opere dello ZANICHELLI, in specie lo studio sul *Governo di Gabinetto*, Bologna, Zanichelli, 1889.

E ciò hanno compreso gli Italiani veri; per cui alle illusioni repubblicane, ormai, ben pochi e sparsi aderenti si contano.

Molto più numerosa, invece, è la schiera di coloro, che, pur essi non curanti delle formule statutarie ed indipendentemente dalla forma del Governo repubblicano, cercano un rifugio ai gravi mali del sistema politico nostro presente nel *mandato imperativo*, nel *referendum*, ed in quegli altri dommi del sistema *semi-rappresentativo*, che, volendosi troppo accostare al Governo popolare diretto di pochi cantoni elvetici, in condizioni sociali topograficamente e fisiologicamente ben diverse, finirebbe per distruggere l'essenza delle nostre istituzioni attuali, senza temperare al necessario rinnovarsi delle medesime i più sicuri progressi politici tratti dall'esperienza nostra non meno che dallo studio comparato degli stranieri ordinamenti.

Comunque larvate, sono queste le diverse gradazioni che, al pari che altrove presso di noi, per non dire forse con minore coscienza di ragioni e di propositi, è venuta assumendo, in ordine ad indirizzi più o meno diretti a costituire le maggioranze rappresentative in aperta schiavitù e soggezione alle forze soverchianti e tiranneggianti della piazza, la moderna democrazia, nelle due principali correnti, *politica* l'una, l'altra *sociale*, inclinate a confondersi e compenetrarsi ognor più in una serie di comuni errori e colpe, fatali al prestigio delle nostre istituzioni statutarie.

È noto, infatti, che la vera democrazia, per servirci del giusto concetto che ne diè il Brunialti, dee esprimere governo di tutti, nell'interesse di tutti, pel maggior bene di tutti; che, il contenuto *sociale* di essa è l'eguaglianza di tutti i cittadini in faccia alla legge, il contenuto *politico* la partecipazione di tutti i cittadini capaci al governo della cosa pubblica: intenti supremi a cui essa mira, sotto il suo doppio aspetto, *libertà, giustizia, benessere*: libertà bene ordinata, giustizia sicura, benessere largamente diffuso nelle diverse classi sociali (1).

Ed è innegabile, d'altra parte, che questi tre massimi intenti democratici, cui dovrebbero ispirare lo Stato moderno, non sono stati nella stessa misura proseguiti dalla nuova forma dello Stato italiano.

Imperocchè, mentre, come già si disse, alle libertà pubbliche si riuscì a dare uno sviluppo relativamente comportabile con le esigenze dei nuovi e progrediti ordini sociali, sebbene ignora il popolo senta il bisogno di essere educato per davvero al culto della libertà ed al rispetto della legge, non si mirò del pari a creare quel complesso di norme giuridiche che debbono limitare rigorosamente le facoltà e i poteri dell'amministrazione, ed offrire al cittadino una base sicura di resistenza agli arbitri ed alle illegalità della medesima; e da ultimo, quanto al terzo intento, giova lealmente riconoscere che le classi più elevate han tras-

(1) BRUNIALTI, *La democrazia*, loc. cit., p. 120-121).

curato gran parte dei doveri loro verso quelle diseredate, per cui, come da un lato si sono opposti troppi ostacoli ad addolcire l'attuale disuguaglianza delle condizioni economiche, è mancato eziandio quasi del tutto quell'indirizzo legislativo che altrove ha procurato ottime leggi di tutela sociale (1).

Senonchè la democrazia italiana, perciò appunto, in luogo di far convergere le proprie forze ad un maggiore sviluppo politico col patrocinare l'allargamento delle *capacità* elettorali, si è piuttosto fermata a combattere intorno al fine, che sarebbe per molti l'ideale della forma repubblicana, per altri l'annientamento dello stesso regime rappresentativo. E d'altra parte, nella sua forma sociale, in luogo di adoperarsi a trasfondere nell'organismo politico dello Stato, mediante un movimento lentamente progressivo e quasi inavvertito come in Inghilterra, i risultati ordinati del largo movimento sociale moderno, affinchè insieme alla più equa ripartizione dei beni sociali si possa in un non lontano avvenire ottenere sicura e completa la tutela degli interessi del maggior numero, è invece ben presto trascesa alle più scapigliate intransigenze socialiste, le quali appunto anzichè affrettare hanno in questa parte determinato un ritardo di sviluppo nelle nostre istituzioni politiche.

Per tal modo, ha essa dimostrato decisamente la inclinazione a perdersi in quel complesso di difetti e di inconvenienti che pur dagli uomini più liberali sono stati segnalati siccome indefettibilmente inerenti alle idee ed ai sistemi democratici (2): difetti, cui avrebbe invece dovuto apprestarsi a combattere, fiduciosa nella sua stessa potenza, prima di rimanerne nel fatto indebolita e produrre come ha prodotto, accanto alle altre sorta di corruzione, un disgusto sempre crescente delle persone colte ed oneste ad occuparsi di cose pubbliche, e l'ultimo gravissimo inconveniente, col patrocínio demagogico del mandato imperativo e delle varie forme di appello al popolo, dello attentato che si vorrebbe arrecare alla essenza stessa del Governo rappresentativo.

Ciò si deve adunque indubbiamente a quella sete insaziabile di riforme, specialmente statutarie, che qual triste eredità del dottrinarismo francese, così influente nell'epoca dell'introduzione delle nuove forme rappresentative presso di noi, ci ha poi

(1) Lo riconobbe senza sottintesi, tra altri molti, il più volte citato BRUNIALTI. *Confr. Le scienze politiche nello Stato moderno* (Ivi, Prefazione, pp. 44-49).

(2) Tali sono certamente quelli indicati dal BRUNIALTI: a) la maggior difficoltà di conciliare la democrazia colla libertà di tutti, senza incorrere cioè nella oppressione che pur pare inevitabile delle minoranze, onde appunto il sistema democratico racchiuderebbe nel suo seno il principio di una nuova tirannide, non infrenabile che dalla moderazione dei componenti stessi le maggioranze o dei loro guidatori; b) la facile inclinazione a disconoscere il valore degli individui, quando pur non si miri a scemarli e a ridurre ogni cosa al livello delle più volgari passioni, dell'odio e dell'invidia, che, in una con la discordia sociale, parrebbero, sotto le apparenze della fraternità, alimentate dal sistema democratico; c) la direzione verso l'anarchia, con la distruzione del principio di autorità, e la soppressione di ogni senso di rispetto alle istituzioni (*Confr. lo scritto già citato su La democrazia*).

sempre accompagnati senza tregua, ed oggi più di prima ci perseguita spietato. Colpa, se si vuole, del nostro stesso temperamento, che ci trae impazienti a desiderare, qual refrigerio ai nostri mali, senza prima esaminarne profondamente le cause, rimedi pronti e violenti, mentre in Inghilterra, insieme al più assoluto e sincero rispetto per le leggi e le istituzioni, predomina quella calma sapiente e prudente del popolo forte, che sa avvicinarsi alle maggiori conquiste liberali solo gradatamente e per via di successive esperienze metodiche e pratiche. Gli è appunto che il cittadino inglese vede sempre indissolubilmente congiunti ai difetti inevitabili delle sue istituzioni politiche, i numerosi vantaggi loro inerenti, che lo tengono tanto più guardingo dai pericoli inseparabili dalle novità quanto più affezionato ai lenti ma sicuri progressi consuetudinari, fondati sempre sull'esperienza del passato, nè disgiunti da una saggia e feconda intuizione dell'avvenire. Ed è infatti con questa calma forte e sapiente che l'Inghilterra, come si avvia al suffragio universale dopo essere passati ben 53 anni dalla prima alla terza riforma elettorale, ed ha saputo far prevalere gradatamente le altre più grandi riforme politiche che la storia ricordi, così del pari ha potuto avvicinarsi, senza alternative di violenze e di reazioni, ai più luminosi progressi politici del mondo moderno.

Nè è che il genio italiano manchi delle condizioni necessarie ad uniformarsi a tutto ciò; chè anzi desso si è mai sempre rivelato mirabilmente idoneo alle più feconde assimilazioni, le quali difatti si sarebbero avute, ove già in politica non ci fossimo lasciati troppo spesso dominare da un vuoto idealismo o da un gretto empirismo, non conformi neppure ai nostri costumi letterari.

Gli è invece che la giovane democrazia italiana, troppo giovane per essersi lasciata facilmente attrarre da utopie oltremodo idealistiche o dalle apparenze superficiali di esempi stranieri, ha colpevolmente trascurato lo studio di quelle condizioni reali di vita e di progresso che, in Italia, potevano e potrebbero bene ancora riservarle l'avvenire (1), ove non dovesse tuttavia insistere, come ha fatto fino ad oggi, nel considerare siccome immancabilmente inerenti alle istituzioni rappresentative i mali e gli errori infiniti che hanno accompagnato lo svolgimento della nostra vita politica parlamentare.

A quanto non s'è fatto ancora siamo perciò in tempo di supplire degnamente. Studiando a fondo le condizioni presenti e le

(1) Altrimenti, ben presto sarebbesi fatta accorta delle necessità di andare determinando in precedenza talune condizioni nella vita pubblica, ognora deficienti od incomplete, perchè abbandonate a sè, possano ad essa consentire un ben ordinato svolgimento. Tali, ad esempio, quel sentimento vivo operoso fecondo dei cittadini verso lo Stato, un vivo e perenne sentimento di patriottismo, un forte rispetto alle leggi ed alle autorità costituite, nonchè uno sviluppato senso morale e religioso, accanto ad una grande diffusione della istruzione con carattere educativo nelle masse popolari: che sono riguardati in genere quali presupposti essenziali alla ordinata evoluzione delle forze democratiche: finora negletti, del pari che la peculiarità dell'ambiente cui doveano attingere il lor massimo vigore, onde far progredire la vita nazionale italiana (Confr. BRUNIALTI, come sopra).

origini dell'Italia contemporanea, si riporterebbe col Chimienti il convincimento che la democrazia italiana, nella necessaria obbedienza alle condizioni complicate della vita moderna, ben potrebbe acconciarsi alle presenti forme rappresentative, come quelle che a preferenza di qualunque altre si rivelerebbero adatte a riverberare, applicandole a sè stesse, gl'infiniti progressi delle democratiche aspirazioni d'indole *politica* come *sociale*, senza nulla togliere perciò alla maestosa venerazione dovuta alle formule statutarie, che consacrano, nella pur non lunga tradizione, di quelle forme la stabilità sostanziale.

Nella lotta incessante ed ardente che si combatte fra le supreme esigenze dello Stato e le necessarie tendenze rinnovatrici della coscienza sociale, il parlamentarismo si chiarirebbe essenzialmente come « il primo necessario esperimento delle istituzioni rappresentative, come una forma di transizione occorrente alle lente determinazioni della rinnovata coscienza sociale sugli istituti e sul contenuto del ringiovanito organismo dello Stato » (1).

E mentre si verrebbe pure ad eliminare l'illusione ottimista che la forma ed il grado già abbastanza progrediti di cotali istituzioni rappresentino l'ultima fase di loro evoluzione (2), si potrebbe

(1) CHIMIENTI, *La vita politica*, ecc. già cit., p. 207.

(2) A contrarie conclusioni parrebbero anzi ricondursi gli studi moderni. Onde anche il VACCHELLI non si peritava di affermare recentemente che, di fronte alle condizioni della vita pubblica moderna, « non è difficile prevedere la prevalenza di altre forme di diritto politico, siccome a suo tempo le forme rappresentative si sono imposte ed hanno soppiantata quella rappresentanza troppo inorganica e indiretta per la quale i principi pretendevano di essere i veri interpreti degli interessi del popolo. E come la rappresentanza, soggiungeva, non ha eliminato la figura del Capo dello Stato ereditario od elettivo, istituzione che congiunta agli organi rappresentativi ha dato e dà attualmente in pochi paesi ottimi frutti; così non è detto che alle istituzioni rappresentative non si possano associare istituti di democrazia diretta, anzi questa non sarebbe che un'applicazione di quella legge di integrazione degli organismi per la quale dalle forme semplici si passa alle più complesse » (V. il citato Discorso inaugurativo, a p. 44).

Indubbiamente questa opinione è condivisa da parecchi altri scrittori, anche temperati, di cose politiche. E del resto, lo stesso prof. MAJORANA, dopo avere nella sua opera sulla *Teoria sociologica della Costituzione politica*, già ricordata, con profonda penetrazione scientifica indagato le leggi di evoluzione che governano gli organismi politici, in omaggio all'odierno indirizzo sociologico e nei limiti delle sociologiche previsioni, aveva potuto affermare, a guisa di conclusione, la sua credenza in una futura completa trasformazione del regime rappresentativo, inducente forme di più diretta partecipazione del popolo alla vita pubblica, come il *referendum*; non senza però avere premesso che il progresso vero consiste nello svolgere con *equo temperamento* tutti e tre i principii, monarchico, democratico e aristocratico, che secondo lui appaiono come egualmente fusi nella concezione tipica del regime rappresentativo (Confr. op. cit., pp. 245-246).

Comunque sia dello svolgersi di queste leggi evolutive, peraltro, se dobbiamo credere ad un progresso finale, le previsioni che si fanno sulla durata dei sistemi rappresentativi nulla tolgono alle ragionevoli speranze che noi appunto fondiamo sulla trasformazione evolutiva della forma attuale, nel senso che possano incarnarsi nell'organismo politico dello Stato i maggiori progressi sociali indotti appunto dalla legge di evoluzione degli organismi; anzi, secondo il nostro debole avviso, i risultati di codesti studi sociologici vengono in buon punto per afforzare, anzichè indebolire, quelle speranze.

In ogni modo, ciò che vuolsi qui rilevare si è precisamente la necessità di abbandonare quell'altra illusione ottimista, per cui i democratici dell'oggi credono di trovare la panacea a tutte sorta di mali politici che ci affliggono, nel presente ordinamento, mediante un radicale e completo asservimento del medesimo alle esagerate follie dei loro nuovi decantati sistemi; mentre costoro non dovrebbero giammai

fondatamente proseguire la speranza, che per virtù del loro processo storico-evolutivo esse riescano in un avvenire non lontano a coordinare alla vita politica incarnata nei pubblici istituti tutta quella sociale, operandosi così la compenetrazione delle due coscienze in una sola, ciò che costituisce innegabilmente il più formidabile problema attorno a cui si avvolgono, insieme al pensiero critico moderno, le cure sapienti degli uomini di Stato come le nobili aspirazioni dei popoli.

Frattanto, la giovane democrazia italiana, pur mirando a quello scopo finale, ove voglia vivere di vita florida e feconda di progressi politici, dovrebbe adoprarsi senza violenze e senza impazienti scoraggiamenti, sempre fidente nella solidità dell'attuale regime, a rivendicare la trasformazione *graduale* dei nuovi elementi del corpo sociale in elementi di forza politica: ciò che appunto costituisce la virtù caratteristica dello Stato moderno. Più oltre, e cioè, con un'azione saltuaria, violenta, agitata e confusa, o riuscirebbe a sopraffare con le attuali istituzioni la libertà, o rimarrebbe essa stessa sopraffatta dalla inattività dei conati e dei risultati.

Ma, in codesto laborioso processo evolutivo, qual significato conserverà lo Statuto? È quanto, per ultimo, dobbiamo ricercare.

La perpetua immobilità delle umane istituzioni è oramai generalmente riguardata come una sopravvivenza sporadica di vecchie dottrine, di già sepolte dallo scovrirsi delle nuove leggi dell'evoluzione, che tutto domina e trasforma nel tempo.

Ma nemmeno è da ammettersi che l'azione invecchiatrice e logoratrice del tempo debba determinare una distruzione di esse *ab imis fundamentis*, nella coscienza più o meno esagerata e superficiale dei mali dalle medesime originati.

In quella vece, è conforme ai principî della evoluzione veramente umana, nonchè agli insegnamenti tratti dalla storia dei popoli più progrediti nella libertà, che sempre, in ogni periodo della vitapolitica, possa un popolo e debba riuscire a conciliare col più assoluto rispetto alle forme il prodotto di questa legge eterna del continuo divenire: al che ha saputo mai sempre adattarsi il genio anglo-sassone, contemperando col più profondo riguardo

dimenticare le seguenti parole del Minghetti: « Troppo spesso, ei diceva, avviene che gli uomini, vedendo i mali che nascono dagli ordinamenti ond'è retta la civil compagnia nella età loro, e non sentendosi da tanto di emendarli, sono tentati per disperato di mutarli di pianta, laddove se guardassero anche ai mali che da altri ordinamenti derivano, tempererebbero d'assai i loro mutabili ardori » (op. cit., 223).

Ed è ciò appunto che ci interessava notare.

D'altra parte, per quanto è delle nostre istituzioni, pare a noi che, nonostante tutti i devianti segnalati, esse vadano assumendo un indirizzo ognor più democratico, in guisa da poter accogliere nel loro seno tutti gli elementi politici del paese, tutte le forze vive ed i valori sociali a seconda della loro importanza; ciò che appunto, secondo il Mosca, costituisce la condizione indispensabile perchè un Governo divenga una forma d'organizzazione sociale veramente ferma, stabile, duratura (op. cit., p. 167).

alle tradizioni la giusta considerazione delle leggi evolutive, che governano il mondo e le umane istituzioni. Per cui, fra altri molti, potè ben dire il Freeman, che mai, in Inghilterra, il legame fra il passato ed il presente fu completamente spezzato; mai gli Inglesi si sono indotti a stabilire una Costituzione del tutto nuova, sedotti da qualche abbagliante teoria: ogni passo del loro progresso è stato l'effetto naturale di un passo precedente: ogni cambiamento nella lor legge o Costituzione, non un'introduzione interamente nuova, ma lo svolgimento ed il miglioramento di qualche cosa già antica (1). E per tal guisa, mantenendo sempre vigorosa e giovane la sua antica Costituzione, quella nazione ha potuto, come diceva il Macaulay, in essa congiungere insieme « la stabilità col progresso, l'energia della gioventù colla maestà di un'antichità immemorabile ».

Ciò dobbiamo avvertire tanto più noi, dotati di una Costituzione che potrebbe bensì annoverarsi fra quelle *astratte*, in genere meccaniche e quasi sempre fugaci, ma che, nel tempo, è stata fatta segno ad un ossequio popolare *istintivo*, quasi *storico*, non come conviensi alle Costituzioni razionali ed artificiali, ma a quelle *storiche, evolutive, organiche*. Appunto perchè, se da principio essa è apparsa estranea alla nostra vita nazionale, ha potuto poi, nel breve periodo di cinquant'anni, raggiungere, come nota il Perozzi, « quel massimo grado di compenetrazione di una istituzione giuridica con uno Stato, che consiste nel divenire essa una parte del concetto di quello Stato, ossia di quell'insieme di fatti che ne costituiscono la specifica figura » (2). Gli è che lo Statuto nostro, rispecchiando in sè la riassunzione più compendiosa del secolare pensiero nazionale italiano, è venuto a confondersi col l'idea di patria: per cui appunto, a voler ripetere le parole dello stesso Autore, « nelle ore, in cui il pensiero sereno si volge più altamente e seriamente alla patria, il suo nome risuona nell'anima come quello non di una legge, ma di persona ed istituto religioso, che veneriamo per forza di sentimento e di fantasia più che per forza di ragione, e un'offesa al quale meglio che delitto ci sembra sacrilegio » (3).

E questo significato è destinato a conservare ancora, nel tempo.

Chè, in ogni modo, il cammino percorso dall'Italia, sotto la sua guida luminosa, dal 1848 a questa parte, non è certo tale da temere riscontri con le principali nazioni europee, l'Inghilterra compresa. E se oggi par che non possiamo rassembrare in esso Statuto quello strumento di creazione, di conservazione e di progresso, che pure apparì, e fu realmente, durante questo primo periodo, non alle sue formule, quanto alla adulterata interpretazione delle medesime dobbiamo l'infinita serie di guai, che senza

(1) *Lo svolgimento della Costituzione inglese* (in Biblioteca di scienze politiche, airSe II, vol. 2., p. 98).

(2) *Lo Statuto*, p. 24.

(3) *Ivi*, p. 25.

sottintesi siamo venuti segnalando nell'ordinamento politico da quello stabilito: che è valso, peraltro, a risuscitare dal sepolcro la nostra patria.

Nè ciò dobbiamo dimenticare un sol momento. Imperocchè, se anco giova tenerci lontani da quella soverchia fiducia dei Francesi nelle Costituzioni di carta e nelle dichiarazioni dei diritti, che ha fatto loro finora mancare una vera evoluzione costituzionale regolare ed equilibrata, costringendoli a darsi nel giro di un secolo ben dodici Costituzioni, distrutte successivamente dai furori regi o popolari; bisogna pur fare la dovuta parte alla influenza che sui destini politici di un popolo può esercitare la sua Costituzione, ove alla medesima si richieda semplicemente e giustamente il compito di tracciare le linee generali dell'azione dei poteri, in ispecie poi quando, come la nostra, risponda al secolare sentimento di nazionalità, e quindi possa prestarsi, meglio di quanto si creda, ad uno sviluppo sempre più *organico*, nel che sta appunto la sua forza di espansione, e dee principalmente consistere, in omaggio alle idee di sopra esposte, il senso e la portata della sua riforma (1). All'uopo, dobbiamo ispirarci all'esempio felice dell'Inghilterra, ed invocarne anzi l'aiuto. È il pensiero questo, che ha costantemente animato ed anima ognora la mente dei nostri sommi costituzionalisti. Basti ricordare l'illustre Prof. Luigi Luzzatti nel suo articolo « *La embriologia e la evoluzione delle Costituzioni moderne* » pubblicato già nel 1880, e con novello vigore e freschezza di tinte ribadito in altro recentissimo e notevole sulla « *Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari* » (2).

Movendo dal concetto di *organismo vivente* insito alla Costituzione inglese, la quale appunto si è svolta e si svolge traverso i secoli con *processo organico*, offrendoci continuamente l'esempio della *continuità della vita* (per cui appunto la novità di ogni idea e di ogni istituto, nel diritto pubblico inglese come già nel privato romano consiste, in tempi diversi e successivi, nel *grado diverso e relativo di perfezione*, e si può sempre dire che in esso diritto « la storia, cioè la vita, evolve la scienza, e la scienza si ritrova e si riflette nella storia », offrendosi con ciò una non interrotta rispondenza dei rinnovamenti politici alla progrediente coscienza sociale, che con la scienza incarnasi); pur ammettendo che la Costituzione italiana largita nel 1848 appartenga alla categoria di quelle *riflesse* e non elaborate spontaneamente per virtù di evoluzione storica, ei riteneva e ritiene ancora che noi, proponendoci dinanzi alla mente questo modello dell'Inghilterra, esaminato in tutti i particolari col metodo di osservazione, pos-

(1) E così dev'essere, postochè è unanimemente assodato che una Costituzione per poter acquistare un grado elevato di vitalità propria, deve divenire un organismo vivente: al quale scopo deve anche contribuire lo Stato.

(2) Confr. per primo, *Nuova Antologia*, 1880, vol. 19, p. 480 e segg.; per l'altro, *Nuova Antologia*, 1899, fasc. 650, p. 347 e segg. Il secondo è veramente l'introduzione recente ad un Corso di diritto costituzionale dettato nella R. Università di Roma.

siamo sperare che s'innestino anche nelle nostre coscienze le sue qualità principali e si connaturino come se fossero elementi nativi e fusi coi nostri: per la qual via potrebbesi incominciare anche per noi il periodo delle evoluzioni politiche, spontanee ed organiche (1).

Ed a questa opinione aderiamo volentieri, a patto però che si ponga mente a due condizioni, negativa l'una, positiva l'altra: condizioni già da lungo tempo designate da Attilio Brunialti.

Non bisogna, da un lato, in niun caso dimenticare, che un complesso di elementi fisici e storici, nonchè soprattutto morali, affatto peculiari al popolo inglese, poterono di quella Costituzione fare un organismo del tutto speciale, di difficile imitazione. Epperò lo studio della medesima in tanto riuscirebbe proficuo in quanto si proponesse solo di ritrarne l'ispirazione ed il facile mezzo a quelle potenti assimilazioni politiche, che a noi riuscirebbero punto impossibili, grazie alla facilità per cui potrebbero determinarsi alla vita nazionale italiana molte condizioni a quelle favorevoli.

E d'altra parte, ad evitare appunto di ricopiare rozzamente ed empiricamente formule ed ordinamenti stranieri, che mutando lor sede potrebbero portar seco gravi mutamenti nei risultati, e nel contempo, a fare in modo che noi riusciamo a conoscere di quali elementi del nostro carattere tradizionale dovremmo far tesoro per rendere facile e feconda l'assimilazione alle istituzioni inglesi, urge penetrare anche le origini delle libere istituzioni nostre, onde verrebbero a discoprirsì affinità istituzionali assai maggiori e meglio adatte al nostro organismo di quanto non siasi creduto finora di creare artificialmente (2).

Soltanto in virtù di questo metodo di osservazione comparativa, volendo dare ulteriore svolgimento alle nostre istituzioni statutarie non senza prima aver tentato di correggerne i devianti, mentre avremo una guida sicura per iscrivere l'opportunità ed il contenuto delle nuove riforme, potremo del pari queste affidare alla forza poderosa della *consuetudine*, con la sicurezza, da un lato, di avere una Costituzione sempre moderna e nello stesso tempo sempre antica, dall'altro di avviare a felice soluzione i nuovi gravi delicati problemi che avvolgono il nostro reggimento parlamentare, al pari degli altri.

Per virtù dei lenti progressi consuetudinari, come nell'antica Roma e nella moderna Inghilterra poterono raggiungersi rispettivamente le più elevate altezze del pensiero giuridico e del pensiero politico, facendolo rispondere sempre alle mutate condizioni sociali, può l'ordinamento politico di un popolo riescire

(1) Confr. gli articoli succitati. E confr. pure, nello stesso senso, gli scritti del BRUNIALTI, in ispecie la sua introduzione al volume 3.^o della I Serie della Biblioteca di scienze politiche, *Il Governo parlamentare in Inghilterra ed in Italia*.

(2) Tale pensiero ebbe acutamente a manifestare il Brunialti fin dai primordi dei suoi studi, come può vedersi dalla citata opera su *Le moderne evoluzioni del Governo costituzionale*.

a seguir passo passo ed integrare la trasformazione evolutiva degli elementi sociali, uniformandosi in ogni suo stadio al lento ma sicuro movimento dei sociali fenomeni. E alla costituzione temperandosi la tradizione, la scienza, che in esse gradualmente trasfondasi, acquista il suo vero e proprio significato, non creando, ma rappresentando il diritto quale manifestazione spontanea della coscienza nazionale, con la quale verrebbe a confondersi, da essa fecondata, e fecondandola e ravvivandola a sua volta.

Seguendo codesto indirizzo, in conformità ai più retti principi stabiliti dagli studiosi del diritto pubblico, che anche di recente presero ad esame l'influenza delle consuetudini e l'importanza della tradizione nel diritto costituzionale, è facile preparare alla coscienza nazionale italiana e in essa trasfondere i migliori e più desiderabili progressi costituzionali, senza nulla togliere alle forme statutarie (1), mai sempre conciliabili con gli insegnamenti tratti dalla nostra esperienza e dallo studio dei modelli stranieri, in virtù appunto dello sviluppo veramente *organico*, che, ad imitazione dell'Inghilterra, si verrebbe a dare così alla nostra Costituzione, assicurandole per ciò stesso quella stabilità ch'è guarentigia sicura della solidità e durata dei nostri attuali ordinamenti politici.

Non si dica che codesti progressi troverebbero ostacolo nella lettera dello Statuto, mentre fu anzi tempo avvertito che delle disposizioni statutarie, ad eccezione di alcune veramente e sostanzialmente precise, la maggior parte è suscettibile degli sviluppi necessari a coordinare alla lettera lo spirito del Governo costituzionale, a tacere di quelle che rivestono un carattere affatto transitorio. Tant'è che molte di esse sono già state abrogate o modificate non tanto per volere del principe o per legge del Parlamento quanto per desuetudine: nè metterebbe conto il richiamarle, giacchè possono dirsi fin troppo note a chi abbia seguito con attenzione lo svolgimento costituzionale dei primi cinquant'anni di nostra vita politica (2).

(1) Merita, al riguardo, non poca considerazione lo studio del LONGO, *Della consuetudine come fonte del diritto pubblico* (v. Archivio di diritto pubblico, anno II, fasc. IV-VI). Nel quale l'egregio autore, dopo avere sostenuto la riformabilità dello Statuto per mezzo della consuetudine, dichiara senz'altro di aderire alla teorica che afferma, come noi facciamo, l'assoluta preferenza delle lente riforme costituzionali per via della lenta elaborazione propria del diritto consuetudinario, alla forma non di rado repentina e violenta della legislazione (ivi, p. 308).

(2) Vi è taluno, anche fra i maggiori giuristi, il quale, come il PIERANTONI, anche recentemente ha voluto combattere questa teorica, per quanto ha tratto alla legittimità della consuetudine abrogativa di talune disposizioni d'indole costituzionale (Confr. *Trattato di diritto costituzionale*, vol. I, Roma, 1897, Capitolo 3.^o).

Noi diciamo che dessa non è nuova, se fu già sostenuta, da parecchi anni, da quell'alta autorità che è il LAMPERTICO, il quale anzi tendeva ad affermare non doversi lo Statuto riformare che per mezzo del diritto consuetudinario (Confr. *Lo Statuto ed il Senato*).

Convien peraltro rilevare che, in tale materia, urge tener presenti alcune distinzioni e riserve, senza delle quali si minaccerebbe di cadere nell'eccesso opposto a quello che intendesi evitare. Si può vedere al riguardo, oltre lo studio citato del LONGO, la recente monografia sul *Potere costituente* del prof. G. ARANGIO RUIZ

Pertanto, con un complesso di consuetudini *gradualmente* cementate dal tempo, potrebbero venire modificandosi anche sostanzialmente molte delle disposizioni contenute in quel nostro Statuto, il quale, più che qualunque altra nuova Costituzione uscita per incanto da creazioni mentali, altrettanto astrattamente meccaniche quanto poco durature, porta seco, per l'impronta della lunga e spontanea obbedienza del popolo, de' cui destini fu guida, le maggiori probabilità di favorirne in avvenire i più solidi progressi.

Ed a questo concetto avvieremo, come a risultamento finale, lo studio della storia costituzionale dei principali Stati liberi moderni: sicuri come siamo che l'esame degli sviluppi costituzionali inglesi, in comparazione con quelli degli altri popoli, ci apprenderà come uno Stato nazionale possa, per magica virtù di secolari evoluzioni storico-consuetudinarie, riescire a confondere con la propria storia costituzionale i migliori suoi trattati di diritto pubblico, e ci farà pienamente convinti di questa necessità ineluttabile che sospinge la nuova Italia verso le tendenze di sviluppo organico della sua Costituzione, nell'intento di renderla ognor più rispondente alle integrazioni politiche dei nuovi progressi sociali, di tanto allontanandola dalla smaniosa ricerca di idealità e di empirismo politico manifestatasi finora con proposte infinite di riforme astratte, violente, saltuarie, per nulla conformi al genio ed ai costumi politici del popolo italiano.

Con tali intendimenti, come già molti fecero prima di noi, pensiamo di svolgere la storia delle Costituzioni moderne: la cui profonda conoscenza sarà mai sempre idonea a sradicare dalla coscienza nazionale i numerosi pregiudizi dottrinari, che pur troppo hanno fin oggi offuscato le menti degli studiosi del diritto pubblico e del pari dettato agli uomini di Stato ben scarse provvidenze pei mali politici che ci afflissero e ci affliggono tuttora.

Egredi giovani,

A codesto studio dedichiamo l'opera nostra assidua e feconda, dacchè la patria, grazie ai sacrifici eroici dei maggiori, è fatta.

Come già la Costituzione americana ha potuto celebrare il

(v. la voce *Costituente* nell' « Enciclopedia giuridica italiana », vol. III, parte IV, specie a p. 492 e segg., e a pp. 533-534).

In ogni modo, nessun dubbio potrebbe giammai elevarsi quanto alla legittimità costituzionale della consuetudine *introduttiva*, se è bastato e potrebbe pur sempre bastare al riguardo l'osservare che tutto il meccanismo del Governo di *Gabinetto* consiste sostanzialmente in un complesso di norme consuetudinarie estranee alla lettera dello Statuto; che sono quelle appunto che vanno sempre più precisando i lineamenti della Costituzione e che danno alla medesima quella vera e precisa intonazione, che indarno ricercasi nelle nude e rigide formule statutarie, se anche si tratti di Costituzioni molto dettagliate, le quali appunto sono da respingersi per la necessaria ed inevitabile preferenza da darsi al diritto consuetudinario in codesta materia.

no giubileo secolare, ed alle nozze d'oro è pervenuta la belga, anche la nostra ha raggiunto un mezzo secol di vita. Prendiamo da ciò lieti auspici per l'avvenire, nè ci sconsortino i ricordi tristi sopraggiunti a turbare i festosi omaggi preparati alla sua vitalità.

Nella persistente comunità di propositi e di aspirazioni che stringe il popolo italiano al proprio Sovrano, degno continuatore delle gloriose tradizioni dinastiche, sappiamo invece e vogliamo a quelle amare rimembranze attingere forza ed incitamento a' nostri studi: chè a questa fiorente ardimentosa gioventù universitaria la patria nostra dovrà la forza, la vitalità, la gloria avvenire.

La meta è alta, lungo il cammino: ma senza scoramenti percorriamolo, fisso lo sguardo, intento il pensiero, concentrato l'affetto in quello Statuto, che, come ci ha dato la patria, saprà mai sempre guidarci, qual flaccola luminosa, attraverso i nuovi destini che deggiono renderla ognor più, lo dirò con le parole dell'illustre Brunialti, « grande come le sue tradizioni, grande come i sacrifici di quelli che l'hanno redenta, grande come i sogni delle anime nostre ».

Ed ho finito, o giovani stimati.

Consentite che vi richiami, un momento, al mio io.

Non è che vi deggia assommare, in pochi tratti di penna, le inesplicabili difficoltà tese al giovine pensiero di chi, col presente discorso, pone la pietra inaugurale della delicata ed elevata missione dell'insegnamento universitario.

Voi, d'età più immaturi, più profondamente l'intuite.

Gli è, che l'anima serenamente operosa nella ricerca dello ideale scientifico, sente di dover appellarsi nell'aspro cammino ai dolci conforti dei vostri cuori generosi, ribollenti d'entusiasmo e d'amore per le cose grandi e belle, come gli studi che coltivate. Gli è, che ai poderosi slanci dei vostri intelletti, non peranco turbati dai disinganni crudeli della vita, ricerca quel a forza di resistenza ardente alle lotte scientifiche, per altro verso tormentose ed aride. Gli è, che alla vostra persistente e cosciente benevolenza reclama i più fecondi incoraggiamenti allo studio ognor più profondo de' nuovi grandi problemi politici.

Vogliate, amici carissimi, ve ne prego, esser larghi per me di coraggiosa cooperazione, come di compatimento generoso: l'animo che giungerà travagliato, innanzi sera, dappresso alla meta, saprà benedire questo giorno, siccome il giorno più bello di una gioventù faticosamente ondeggiante fra le asprezze gravi della vita e le nobili aspirazioni del cuore.



Milano, 1900 — Stab. Tip. Sec. Editrice Libraria — Disciplini, 16.





